

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES DÉCRETS EN MATIÈRE LÉGISLATIVE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 20 mai 1935, à 14 heures

PAR

Antoinette PICHAT

Président : M. MESTRE, professeur

*Suffragants : { MM. ROLLAND, professeur
LE FUR, professeur*

PARIS

LIBRAIRIE DALLOZ

11, RUE SOUFFLOT, 11

1935

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LES DÉCRETS

EN

MATIÈRE LÉGISLATIVE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 20 mai 1935, à 14 heures

PAR

Antoinette PICHAT

Président : M. MESTRE, professeur

Suffragants : { MM. ROLLAND, professeur
LE FUR, professeur

PARIS

LIBRAIRIE DALLOZ

11, RUE SOUFFLOT, 11

1935

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les Thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*



LES DÉCRETS EN MATIÈRE LÉGISLATIVE

Considérations préliminaires sur le principe de la séparation des pouvoirs.

Les Etats modernes sont fondés sur l'idée de distinction des pouvoirs, alors que dans la conception ancienne de l'Etat, toute autorité était investie de pouvoirs complexes : en France, le Roi les concentrait tous en sa personne, mais il les déléguait aux organes qui devaient les exercer.

Depuis Montesquieu, presque tous les auteurs s'accordent à reconnaître dans l'Etat trois pouvoirs primordiaux.

Au Chapitre VI du Livre XI de l'*Esprit des lois*, on trouve ceci : « Il y a dans chaque Etat trois sortes de pouvoirs : la Puissance législative, la Puissance exécutrice des choses du droit des gens, et la Puissance exécutrice des choses du Droit civil. »

Toute la théorie de la séparation des pouvoirs a été construite sur cette phrase et sur les considérations qui la suivent : pouvoir législatif, pouvoir exécutif, pouvoir judiciaire, la distinction est très nette entre les trois pouvoirs, et même, semble-t-il, entre leur champ d'action respectif. Est-ce bien exact et n'y a-t-il pas eu, dans la pensée de Montesquieu, une confusion entre le pouvoir et la fonction ?

M. Delvolvé, dans sa thèse sur les Délégations de matières en droit public, dit à ce sujet : « Lorsque Montesquieu écrit que « chez les Turcs, les trois pouvoirs reposent sur la tête du Sultan », n'est-ce pas de trois fonctions qu'il

s'agit ? Il n'y a, en effet, dans ce cas qu'un seul pouvoir, le pouvoir souverain du Sultan, qui s'applique indifféremment à l'occasion de l'exercice des différentes fonctions. »

S'il était possible de trouver entre les fonctions qui incombent à l'Etat, des différences telles qu'elles soient irréductibles l'une à l'autre par nature, il serait relativement facile de maintenir chaque pouvoir dans un cadre rigide déterminé par la fonction elle-même. Et c'est l'opinion de M. Artur (Séparation des pouvoirs et des fonctions, Paris 1904), qui a soutenu que « l'ensemble des pouvoirs s'analyse en trois fonctions différentes, irréductibles l'une à l'autre : la fonction législative qui consiste à faire la loi ; la fonction exécutive qui consiste à gouverner et à administrer ; la fonction de juger ». « Les fonctions de la puissance publique, écrit-il plus loin (et les actes de ces fonctions), existent avant qu'on les sépare, et si on peut les séparer, c'est parce qu'il y a entre elles une différence de nature. » Et ailleurs : « Les pouvoirs ne peuvent se distinguer que d'après la nature des fonctions exercées. »

Ce raisonnement, théoriquement logique, ne peut, cependant, s'adapter à la réalité, car cette différence de nature des fonctions ne s'oppose pas, il faut bien le reconnaître, à ce qu'elles soient exercées indifféremment par tel ou tel organe.

C'était le cas sous l'Ancien Régime, où la règle générale, la décision particulière et le jugement étaient souvent le fait d'une même personne ; depuis cette époque, une semblable confusion des fonctions a existé au profit du Ministre, juge compétent, pour trancher certains litiges.

Le législateur, lui aussi, intervient parfois en matière administrative par des décisions sur des points particuliers, et le Chef de l'Etat voit, dans certains cas, son pouvoir étendu à un droit de réglementation d'ordre général.

Il résulte de ces considérations que la distinction des pouvoirs ne peut pas être fondée en droit positif français sur la distinction des fonctions matérielles. Et c'est parce

que le domaine des diverses autorités publiques est ainsi flottant, sans limites fixes, qu'il est impossible de déterminer *ne varietur* l'activité de chacune d'elles, et qu'on a pu envisager, à plusieurs reprises, des transferts d'attributions des unes aux autres.

Les différents pouvoirs.

La loi constitutionnelle du 25 février 1875 a créé trois organes principaux qu'elle appelle « pouvoirs publics ».

L'organe législatif : Chambre des Députés et Sénat ; l'organe exécutif : Chef de l'Etat ; l'organe constituant : Assemblée Nationale.

L'organe constituant occupe une place tout à fait à part dans les pouvoirs de l'Etat : il est le premier en tant que fondateur des autres, puis il ne fonctionne qu'exceptionnellement et, à cet égard, ne peut être considéré comme un pouvoir normal.

Le pouvoir législatif par la loi, le pouvoir exécutif par le règlement, exercent leur activité dans le même cadre général : leur but commun est l'établissement des règles nécessaires au fonctionnement de la société.

En effet, le pouvoir législatif n'est pas seul chargé par la Constitution d'énoncer, par voie de disposition générale, des règles ayant force obligatoire pour les individus : le pouvoir exécutif, à côté de lui, est appelé à développer et à compléter la loi, qui ne peut suffire à tout ; il le fait par des règlements qui ont l'avantage d'être plus souples que la loi, parce qu'ils sont plus faciles à modifier lorsque l'intérêt général l'exige.

C'est au Chef de l'Etat que la Constitution a donné le pouvoir réglementaire, mais la loi a étendu ce pouvoir à d'autres autorités administratives : ministres, préfets, qui l'exercent au nom de l'Etat, maires et parfois conseils municipaux, qui l'exercent au nom de la commune.

Mais, alors que la Constitution a remis au Président

de la République le pouvoir réglementaire d'une manière générale, et sans autre limite que de ne pas empiéter sur le domaine législatif, la loi ne l'a donné aux autres autorités que pour certaines matières déterminées. C'est ainsi que le maire, comme représentant de la commune, n'exerce les pouvoirs réglementaires qu'en ce qui concerne la police municipale et rurale (tranquillité, sécurité, salubrité) (art. 91 à 97 et suiv. Loi du 5 avril 1884 ; Loi du 21 juin 1898).

Le Chef de l'Etat peut, au contraire, d'après la jurisprudence, régler même les matières dans lesquelles les autorités locales ont le pouvoir réglementaire, celles-ci conservant, dans ce cas, le droit d'édicter des mesures plus rigoureuses que celles prescrites par les règlements du Président de la République, mesures que peuvent commander les nécessités locales. Un arrêt récent de la Cour de Cassation (Ch. Crim., 12 mai 1933, D. H. 1933, p. 334) décide que « bien qu'une matière ait fait l'objet d'une loi, d'un décret ou d'un arrêté préfectoral, le maire n'en conserve pas moins l'exercice de ses pouvoirs de police, pour prendre, à raison des nécessités locales, relativement au bon ordre, à la sûreté et à la salubrité publiques, les mesures compatibles avec les prescriptions des actes de l'autorité supérieure » (1).

Les décisions du Président de la République prennent la forme de règlements ; ce sont des règlements simples, des règlements en Conseil d'Etat, des règlements d'administration publique qui interviennent sur l'invitation formelle du législateur, ou enfin des règlements en forme de règlements d'administration publique.

Le Président de la République tire son pouvoir réglementaire, tantôt de l'article 3 § 1 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, qui le charge de surveiller et

(1) Voir aussi Cass. Crim. 17 avril 1856, D. 1856.1.477 et 22 juillet 1875, D. 1876.1.190.

Cons. d'Etat, 8 août 1919, Laboune, Rec., p. 736.

d'assurer l'exécution des lois, tantôt de lois lui donnant compétence en certaines matières déterminées, tantôt, s'agissant de ce que l'on appelle parfois « les règlements autonomes » de sa mission générale d'assurer la marche des services publics.

Les règlements ne peuvent, bien entendu, ni abroger, ni modifier les lois, ni empiéter sur leur domaine. Mais le Parlement est-il le maître d'étendre la compétence réglementaire du Chef de l'Etat ? Peut-il, en d'autres termes, restreindre son domaine au profit de celui du règlement ? La question s'est posée au cours de la guerre, lors du dépôt des projets donnant au gouvernement le pouvoir de réglementer le ravitaillement par décrets. Elle s'est posée à nouveau en 1924, en 1926 et enfin en 1934, à l'occasion de projets permettant au gouvernement de réaliser par décrets des économies et des simplifications administratives. Elle a été résolue affirmativement par le législateur.

C'est à cette extension du pouvoir exécutif par détermination exceptionnelle de la loi, que sera consacrée notre étude ; dans une première partie, nous passerons en revue les diverses applications qui en ont été faites, en matière financière, en matière d'administration générale, dans les règlements d'administration publique, en tant qu'ils s'appliquent aux questions d'ordre normalement législatif, enfin dans les règlements coloniaux.

Dans une seconde partie, nous rechercherons la nature juridique de ces « décrets législatifs » qu'il faut éviter de confondre ainsi qu'on le fait trop fréquemment, avec les véritables « décrets-lois », décisions très particulières qui ont, juridiquement, le caractère et la force d'une loi, et auxquels nous consacrerons quelques pages.

Nous essayerons d'établir la nature des décrets en matière législative d'après les différentes théories édifiées par la doctrine et d'après la jurisprudence.

Mais avant d'aborder le sujet en lui-même, il faut le

situer dans l'ensemble des règles qui gouvernent les pouvoirs publics et leurs moyens d'action; il nous faut donc essayer de déterminer, à l'aide encore de la doctrine et de la jurisprudence, le domaine d'application respectif de la loi et du règlement, et commencer par esquisser leurs caractères particuliers en partant de l'idée de la supériorité de la loi.

Le domaine d'application respectif de la loi et du règlement.

L'idée de séparation des pouvoirs, bien que dominant tout notre droit public, n'est pas le seul principe qui préside à son organisation.

Si le pouvoir était également exercé par tous les organes de l'Etat, il y aurait des conflits insolubles. Il est donc nécessaire d'établir une hiérarchie entre ces différents organes, de telle sorte que les actes de chacun d'eux soient revêtus d'une autorité, d'une force plus ou moins grandes, selon la place occupée par leur auteur dans l'organisation de la puissance publique.

Or, c'est un principe certain du droit français, affirmé en 1789, et maintenu depuis, que celui de la supériorité absolue de la loi.

Cette supériorité, nous dit M. Rolland (1), est liée à la supériorité du Parlement. « En d'autres termes, dit-il, ce qui donne, dans le système du droit français, à une décision, le caractère et la force juridique de loi, c'est qu'elle émane du Parlement. La supériorité de la loi se relie ainsi à la supériorité du Parlement. »

La Constitution de 1875 a fait, de l'organe législatif, l'organe suprême de l'Etat, sa quasi-souveraineté, née d'une absence complète de limitation dans les textes, s'est encore développée, du fait de son indépendance abso-

(1) *Précis de droit administratif*, p. 42.

lue : la suprématie du Parlement est assurée puisqu'il n'existe aucun contrôle effectif de la légitimité de ses décisions.

La situation du règlement, par rapport à la loi, se traduit en une subordination : « toute disposition réglementaire, écrit le doyen Hauriou (1), en contradiction, soit avec les termes d'une loi, soit avec l'esprit de la loi, soit avec une liberté définie, consacrée par une loi, est frappée d'illégalité si, d'ailleurs, elle n'a pas été prise en vertu d'une autre disposition de loi ». Pour faire valoir cette illégalité, il y a deux moyens :

- 1^o L'annulation du règlement par le Conseil d'Etat, sur le recours pour excès de pouvoir ;
- 2^o La déclaration d'illégalité prononcée par le juge administratif, saisi d'un procès dans lequel est invoqué un règlement (2).

Ainsi, la supériorité de la loi étant érigée en principe, il reste à essayer de préciser la différence de nature entre la loi et le règlement, afin de rechercher plus aisément, les limites de leur domaine d'application respectif.

Les dispositions de la Constitution de 1875, en cette matière, sont des plus réduites; elles fixent un certain

(1) *Précis de droit administratif*, 11^e éd., p. 463.

(2) Ce ne sont pas les termes employés par Hauriou, qui estime que la déclaration d'illégalité peut être prononcée « par le juge *quel qu'il soit*, saisi d'un procès dans lequel est invoqué un règlement, *quel qu'il soit*. »

C'est qu'en effet, le doyen Hauriou se sépare de la jurisprudence administrative en admettant que « tout juge puise, dans le principe de la supériorité de la loi, le droit de refuser d'appliquer un règlement illégal, et que, dans le principe que le juge de l'action est juge de l'exception, il puise le droit de faire lui-même l'appréciation de la légalité du règlement. » Voir sa note sous la décision Septfonds, Trib. des Confl., 16 juin 1923 (S. 1923.3.49). Le Tribunal des Conflits, dans cet arrêt, autorise simplement les tribunaux judiciaires à interpréter le sens d'un arrêté ministériel parce qu'il contient « des dispositions d'ordre général et réglementaire », mais non à en contrôler la légalité, ce qui appartient à la juridiction administrative seule.

nombre d'actes qui sont de la compétence du Chef de l'Etat : grâce, disposition de la force armée, nomination à tous emplois civils et militaires. Le Président, d'une manière générale, surveille et assure l'exécution des lois, et règle, par décret, le fonctionnement des services publics. La Constitution rend, d'autre part, l'intervention d'une loi indispensable pour le vote du budget, pour une amnistie, pour la déclaration de guerre et pour les traités qui engagent les finances de l'Etat, et ceux qui sont relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Français à l'étranger, enfin, pour toute cession, échange ou adjonction de territoire. En dehors de ces quelques règles, la Constitution n'émet aucun principe d'ordre général et ne délimite pas de façon précise le domaine des deux autorités.

Il en résulte qu'on a essayé de faire cette détermination d'une façon théorique. De nombreux auteurs ont cherché d'abord à définir la loi et le règlement, et surtout à les caractériser en les opposant l'une à l'autre.

L'ancienne doctrine française présentait la loi comme « la formule des principes », le règlement comme « la collection des détails », et concluait à une différence intrinsèque.

Moreau, dans *le Règlement administratif* (1902) critique cette conception ; rien de moins précis que cette doctrine, rien de moins clair, rien de moins sûr ; la différence du principe au détail est, en effet, toute relative, et on n'y peut trouver un critérium juridique.

Pour lui, le règlement est « une règle obligatoire, imposée par une autorité publique autre que le Parlement ».

C'est un acte général, impersonnel comme la loi, qui, comme elle, crée pour l'avenir une catégorie juridique, et qui est facteur de stabilité, garantie de liberté.

Il a la même nature intrinsèque que la loi ; cependant, ils diffèrent par l'autorité qui les fait et la différence est toute hiérarchique.

Cette différence est de nature juridique ; en effet, au

point de vue juridique, les caractères et les effets d'un acte dépendent en grande partie de la qualité de son auteur. Or, dans l'Etat français, nous l'avons vu, le Parlement est tenu pour l'autorité la plus élevée.

Tout naturellement, pour Moreau, le champ d'action respectif de la loi et du règlement sera déterminé par le Parlement, en ce sens qu'il agira avec une entière liberté juridique, et légifèrera sur les matières les plus importantes, ou du moins qu'il considère comme les plus importantes, à un moment donné.

Beaucoup d'auteurs ont admis, avec Moreau, l'identité matérielle de la loi et du règlement : pour Duguit, Esmein notamment, les différences entre la loi et le règlement tiennent à l'autorité qui les émet et par conséquent au pouvoir dont sont revêtus ses actes, mais non à une différence intrinsèque de nature.

C'est aussi la solution de la jurisprudence judiciaire (Cass. Crim. 6 juillet 1911, S. 1914.1.142 ; 3 mai 1912, *id.*, p. 420, Cass. Req. 1^{er} mars 1905, S. 1910.1.127). L'arrêt le plus caractéristique est celui du 24 octobre 1917 (S. 1918-1919.1.193). La Cour de Cassation y décide que les règlements « ne constituent pas des actes administratifs spéciaux et individuels, dont l'interprétation échappe à la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire, mais des dispositions générales, rendues en vertu du pouvoir réglementaire de l'administration, *qui participent ainsi du caractère de la loi* ».

Hauriou (1) distingue les lois matérielles et les lois formelles, les actes qui ont la nature législative et ceux qui ont seulement la forme législative.

Au sens matériel, la loi est une réforme dans le sens de la liberté, le règlement est une règle des rapports sociaux qui implique simple organisation.

Au sens formel, la loi est une règle, contenant détermi-

1) *Op. cit.*, 4^e éd., p. 31 et suiv.

nation, écrite après délibération par un organe législatif ; le règlement est une disposition écrite par une autorité administrative ayant le pouvoir réglementaire, et en vue d'exercer ce pouvoir.

La loi seule crée le droit et elle le crée, par une réforme, un changement ; le règlement, lui, se borne à organiser.

Cette détermination de la nature de la loi entraîne logiquement, d'après Hauriou, un certain domaine de la loi, parce que celle-ci, à raison de son esprit, devient la garantie suprême des libertés qui sont les plus importants des droits acquis. « Est et doit être du domaine de la loi, toute condition nouvelle imposée à l'exercice d'une liberté, et toute organisation de l'Etat importante pour la garantie d'une liberté (1). » Et le champ d'application de la loi sera ainsi déterminé par la notion de liberté et l'importance à ce point de vue des règles à prescrire, alors que le domaine du règlement sera dominé par l'idée d'organisations publiques à créer et « où, d'ailleurs, ces organisations, avec les situations juridiques qu'elles entraînent, ont chance d'être provisoires ».

Quant au professeur Duguit, tout en tenant les règlements pour des actes législatifs qui, à la condition de respecter les lois, peuvent tout ordonner, il déclare : « On ne peut sérieusement contester que sont constitutionnellement réservées au législateur toutes les dispositions par voie générale ayant l'un des quatre objets suivants : 1^o établissement d'une peine ; 2^o création d'une contribution ou d'une taxe ; 3^o restriction apportée à la liberté individuelle au sens général et comprenant la liberté physique, la liberté de contrat, la liberté commerciale, la liberté du travail ; 4^o restrictions apportées à la liberté individuelle (2). »

M. Berthélemy, dans son *Traité de droit administratif*,

(1) *Op. cit.*, 11^e édit., p. 461.

(2) *Traité de Droit constitutionnel*, t. IV, p. 764.

pense que l'identification, que prétendent faire des règlements aux lois Duguit et ses disciples, « ne projette aucune clarté sur les limites qui séparent le pouvoir réglementaire du législatif, ni sur les rapports des lois et des règlements ». Et, rapportant l'opinion d'Hauriou, citée plus haut, il ajoute : « C'est la même idée que nous admettons en assignant au législateur, pour rôle essentiel, à l'exclusion de toute ingérence du pouvoir exécutif, la détermination des règles de conduite qui imposent aux citoyens un sacrifice dans leur liberté ou dans leur patrimoine (1). »

Ces sacrifices ne sont, en effet, légitimes qu'à la condition d'être consentis par la volonté générale que, seul, dans notre régime, le Parlement a le pouvoir de représenter.

M. Rolland (2) est persuadé que, « s'agissant de certaines questions, une véritable coutume constitutionnelle s'est établie, réservant au Parlement le soin de réglementer l'exercice des libertés, de statuer sur le régime de la propriété, sur l'état des personnes, de fixer dans leurs grandes lignes, l'organisation judiciaire, administrative, financière, au moins dans la métropole. »

Si nous essayons maintenant de résumer la pensée des auteurs que nous avons cités, tous, à l'exception de Moreau, semblent admettre que la loi a un domaine qui lui est réservé par une volonté supérieure à la sienne, par la Constitution, ou tout au moins par une coutume constitutionnelle certaine.

Il n'est pas douteux que, dans l'esprit de notre Constitution, la loi est avant tout la gardienne des libertés. Mais peut-on aller plus loin ? Il semble bien difficile de dire que le législateur, — sauf les très rares dispositions constitutionnelles écrites — se trouve lié par des règles coutumières déterminant les limites du domaine réglementaire et législatif.

(1) *Traité de Droit administratif*, 13^e éd., p. 123.

(2) *Revue de droit public*, 1924, p. 50.

Le législateur y est d'autant moins obligé que les juges ne se reconnaissent pas, en général, le droit de contrôler la constitutionnalité des lois et que, même se le reconnaîtraient-ils, qu'ils ne feraient jamais cette vérification qu'à l'aide des règles écrites.

C'est l'organe législatif qui, en vertu de sa supériorité constitutionnelle, est le maître de déterminer le domaine respectif de la loi et du règlement, soit directement en édictant des règles qui s'imposent à tous, soit indirectement en s'appropriant certaines matières qui, de ce fait, ne peuvent plus être modifiées que par une loi. On peut même dire qu'il détermine encore ce domaine par *a contrario* lorsqu'il confère à l'Exécutif le pouvoir de procéder par décrets en matière législative, ce qui est précisément l'objet de cette étude.

En conséquence, cette détermination par le législateur nous a conduit à distinguer :

- I. Les attributions du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif par nature.
- II. Les attributions du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif par détermination exceptionnelle de la loi.

I. — LES ATTRIBUTIONS DU POUVOIR LÉGISLATIF ET DU POUVOIR EXÉCUTIF PAR NATURE.

C'est sur les données de la jurisprudence que nous nous appuierons, pour délimiter les attributions du Législatif et de l'Exécutif par nature. Cette question sera d'ailleurs traitée le plus brièvement possible, dans la mesure cependant où elle sera nécessaire à la clarté du sujet qui, constituant une dérogation à cette règle générale, en exige, par cela même, l'exposé.

La jurisprudence, à défaut de texte général dans la Constitution ou dans la législation ordinaire, se fondant sur l'interprétation de l'ensemble de la législation, de ce

que le législateur s'est réservé et de ce qu'il a laissé à l'Exécutif, a posé la règle suivante :

Toutes dispositions concernant, directement ou indirectement, la détermination, par voie d'autorité, en dehors de tout lien contractuel des droits et obligations des personnes publiques ou privées, relèvent par nature du législatif.

(Conseil d'Etat, 4 mai 1906, Babin, *Rec.*, p. 362, et les conclusions du Commissaire du Gouvernement).

Dans ses conclusions, M. Romieu ajoute : « Le législateur peut évidemment, comme il le fait souvent, déléguer ses pouvoirs à d'autres autorités et les investir du droit de réglementer, en ces matières, à son lieu et place : mais en l'absence de délégation générale ou spéciale, explicite ou implicite, émanée du législateur, le pouvoir exécutif est par lui-même absolument incompetent, et c'est le pouvoir législatif seul auquel il appartient de statuer. »

Tout ce qui ne peut être compris dans le domaine ainsi fixé appartient, par nature, à l'Exécutif. « Tant qu'il n'est intervenu aucun texte législatif limitant, en fait ou en droit, les pouvoirs du gouvernement, celui-ci peut toujours prendre les mesures d'administration qu'il croit nécessaires à l'intérêt général, du moment qu'il n'impose aucune obligation à personne, qu'il ne porte atteinte à aucun droit et ne lèse même directement aucun intérêt. » (Conclusions de M. Romieu sous Conseil d'Etat, 19 février 1904. Chambre Syndicale des fabricants constructeurs de matériel pour chemins de fer et tramways, *Rec.*, p. 132).

En application de ces règles, sont considérées comme matières législatives par leur nature, notamment :

1° La détermination par voie d'autorité des droits réels ou personnels (ou règles de droit) en droit public ou privé.

2° Les règles organiques des libertés publiques.

(Conseil d'Etat, 18 juin 1926, Belkacem, Bentani et autres, *Rec.*, p. 614).

Le Conseil d'Etat a annulé un arrêté du Gouverneur général de l'Algérie, prescrivant que les ouvriers musulmans algériens ne pourraient se rendre en France pour y travailler qu'à la condition de produire une carte d'identité spéciale, un certificat médical et un contrat de l'employeur. L'arrêté a été annulé parce que ces questions, touchant à la liberté individuelle et à la liberté du travail, ne pouvaient être réglées que par le pouvoir législatif, c'est-à-dire en Algérie, par décret.

3° Les questions touchant à l'état des personnes : nationalité, famille, capacité civile.

4° Les impôts et taxes de toute nature.

(Conseil d'Etat, 28 décembre 1917, Compagnie du Gaz de Lyon, *Rec.*, p. 870).

(Conseil d'Etat, 31 janvier 1908, dame de la Romagère, *Rec.*, p. 100).

(Conseil d'Etat, 25 novembre 1921, Société les Savonneries Henri Olive, *Rec.*, p. 977).

(Conseil d'Etat, 2 mars 1923, Goguel, D. P. 1924. 3. 33).

Ne sont cependant pas comprises parmi les taxes, les sommes minimales perçues en remboursement d'une prestation faite par l'Administration.

5° Le droit de réquisition. L'obligation au service militaire.

6° Les règles pénales.

Des peines ne peuvent être établies que par la loi (art. 4 du Code pénal).

7° Les actes qui créent des juridictions nouvelles.

(Conseil d'Etat, 2 juin 1911, de Ressensé et Morhardt, *Rec.*, p. 665).

(Conseil d'Etat, 14 mars 1930, Compagnie des Docks de Marseille, *Rec.*, p. 309).

(Conseil d'Etat, 24 février 1928, Compagnies P. L. M. et autres, *Rec.*, p. 267).

8° Les actes qui créent des autorités administratives nouvelles pouvant prendre des décisions exécutoires opposables aux tiers. (Conseil d'Etat, 19 février 1904, Chambre syndicale des fabricants de matériel des chemins de fer, affaire des conseils de travail, *Rec.*, p. 133.)

A l'inverse, sont considérées comme matières exécutives par leur nature :

1° L'organisation des services publics, et les conditions de leur fonctionnement, qui ne touchent pas aux droits des tiers, notamment la réglementation des rapports des personnes morales du droit public avec leurs fonctionnaires (recrutement, avancement, traitement, etc...).

(Conseil d'Etat, 28 mars 1924, Jauron et autres, D. P. 1924.3.29 avec les conclusions de M. Mayer).

(Conseil d'Etat, 15 juillet 1927, Greffe, *Rec.*, p. 796).

(Conseil d'Etat, 19 février 1930, Louis, *Rec.*, p. 193).

(Conseil d'Etat, 18 novembre 1932, Vallet, *Rec.*, p. 973).

Ce dernier arrêt décide qu'un décret a pu légalement fixer les limites d'âge dans les fonctions qui, sans donner à leurs titulaires la qualité de fonctionnaires publics (en ce cas, il faudrait un règlement d'administration publique aux termes de l'article 8 de la loi du 14 avril 1924 sur les pensions), les associent à la gestion des services publics. La décision visait les chefs et chefs adjoints du service de pilotage.

2° Les règlements de police.

Ces deux ordres de matières constituent le domaine

propre de l'Exécutif. Si, en effet, le règlement est, comme nous l'avons déjà vu, subordonné à la loi, s'il doit respecter les règles législatives en vertu de la hiérarchie établie entre les pouvoirs publics, il ne s'ensuit pas qu'il ne puisse se mouvoir que dans les cadres de la loi. Il peut avoir un champ d'action autonome dans lequel il ne soit pas obligé de décider uniquement en exécution d'une loi.

S'il en était autrement, le Chef de l'Etat, en présence d'une nouvelle réglementation à effectuer, devrait, si minime soit son importance, provoquer d'abord l'action législative.

Et c'est, en effet, ce qu'admettent certains auteurs, M. Berthélemy notamment, qui enseigne « qu'un règlement, dont les prescriptions n'auraient pas pour base un texte de loi, constituerait un empiétement sur le pouvoir législatif » (1).

Il apparaît pourtant que ce raisonnement, poussé à l'extrême, annihilerait totalement le pouvoir exécutif et qu'à vouloir trop suivre la logique, on risque de perdre de vue les réalités. « Il y a, dit avec raison M. Delvolvé, une nature des choses de la politique. Des théoriciens voudront séparer l'Exécutif et le Législatif par des cloisons étanches ; la nécessité les amènera à collaborer et les forcera parfois d'empiéter réciproquement sur leur domaine... C'est pourquoi, à côté des constitutions, et souvent malgré elles, se créent des usages légitimes qui s'imposent dans la pratique et qui, dans un pays de constitution souple, sont juridiquement valables. »

« La vérité, dit-il plus loin, c'est qu'il est dans la nature des choses que le Chef de l'Etat ait le pouvoir de faire régner l'ordre et d'organiser de son propre mouvement tous les rouages nécessaires à la bonne administration. »

Et l'auteur appuie son raisonnement sur l'idée développée par Hauriou dans le *Précis de droit administratif*,

(1) *Op. cit.*, 13^e édit., p. 124.

l'idée tirée du droit romain, celle d'impérium, « le gouvernement et l'administration, dit Hauriou, étant impossibles sans l'impérium. Chacune des grandes autorités publiques a le pouvoir de régler dans sa sphère ; là où ce pouvoir ne fonctionne pas, c'est qu'il a été supprimé, mais là où il fonctionne, ce n'est pas en vertu d'une délégation de la loi, c'est par sa propre vertu. » (11^e éd. p. 452).

La jurisprudence décide dans le même sens. (Voir, en ce qui concerne les mesures d'administration, les conclusions de M. Romieu citées plus haut, Conseil d'Etat, 19 février 1904).

En résumé, un pouvoir autonome est reconnu au Chef de l'Etat, l'indépendance du pouvoir réglementaire est certaine, sauf à voir cette aptitude matérielle limitée dans son objet, ainsi que nous l'avons déjà dit, par la détermination du domaine législatif.

Pouvoirs de l'Exécutif en temps de guerre.

Les règles normales de répartition des attributions entre le Législatif et l'Exécutif — que nous venons d'énumérer rapidement — peuvent être modifiées en temps de guerre. En dehors des règles d'organisation, des règlements de police, le gouvernement a été ainsi amené, en 1914, à prendre certaines mesures d'ordre normalement législatif que le législateur ratifia quelquefois plus tard, mais que le Conseil d'Etat a jugées valables dès leur émission.

L'Exécutif a, en temps de guerre, des pouvoirs plus importants qu'en temps de paix ; ils lui permettent de prendre, dans certains cas, des décisions qui, en temps de paix, seraient de la compétence législative, et ceci à raison de la nécessité de pourvoir, sans attendre, dans l'intérêt de la défense nationale, aux besoins du pays si le pouvoir législatif ne l'a pas fait, et d'assurer ainsi l'exécution des lois suivant l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.

Le Conseil d'Etat a considéré comme légitimes les empiètements commis par le pouvoir exécutif sur le domaine législatif normal, en vertu des nécessités d'urgence du temps de guerre (1).

A plusieurs reprises, le Conseil d'Etat a répété : le Président de la République surveille et assure l'exécution des lois ; il lui incombe, dès lors, d'édicter à toute époque les prescriptions indispensables que comporte cette exécution, selon les nécessités résultant des circonstances, et conformément au but que s'est proposé le législateur (14 mai 1920, Syndicat patronal de la boulangerie de Paris et de la Seine, *Rec.*, p. 499). Il importe qu'à toute époque, les services publics institués par les lois et règlements soient en état de fonctionner et que les difficultés résultant de la guerre n'en paralysent pas la marche (9 juillet 1920, Société anonyme Le Centre électrique, *Rec.*, p. 681 ; 28 juin 1918, Heyriès, *Rec.*, p. 651).

« Nous sommes d'ailleurs là, dit Hauriou à ce sujet, en présence d'une théorie purement jurisprudentielle, mais qui a de solides assises.

L'idée que les autorités administratives, chargées du maintien de l'ordre et de l'exécution des lois, devaient voir leur compétence s'élever à la hauteur des circonstances exceptionnelles et urgentes, s'était fait jour avant la guerre : par exemple, à propos du droit des municipalités d'organiser certains services inusités tels que des services médicaux municipaux ou des boulangeries municipales. (Cons. d'Etat, 16 janvier 1914, Rochette, *Rec.*, p. 44). Par

(1) Le Conseil d'Etat a, d'autre part, toujours interprété très largement les dispositions de la loi du 9 août 1849, sur l'état de siège. Dans deux arrêts du 6 août 1915, Delmotte et Senmartin (*Rec.*, p. 276), il décide que cette loi ne doit pas être interprétée restrictivement, que l'autorité militaire est chargée d'assurer la sécurité publique dans les territoires déclarés en état de siège, et doit prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre. (Voir, sous cet arrêt, les conclusions de M. le Commissaire du Gouvernement Corneille).

exemple, encore à propos de mesures d'exécution forcée des lois et règlements (1). »

Pendant la guerre, du 4 août au 22 décembre 1914, le pouvoir exécutif a gouverné la France sans le concours et sans le contrôle du Parlement, dans les circonstances les plus graves et avec les pouvoirs très étendus que lui donne l'état de siège déclaré par le décret du 2 août 1914, maintenu par la loi du 5 août et les circonstances de guerre.

De nombreux décrets ont été rendus, soit pour restreindre la liberté du commerce, soit pour modifier les conditions normales de l'exercice du droit de propriété, soit même pour suspendre l'exécution d'une loi.

Le décret du 30 novembre 1917 est intervenu pour restreindre la liberté du commerce ; par arrêt du 14 mai 1920 cité ci-dessus, le Conseil d'Etat a jugé que ce décret avait pu légalement (sans attendre l'intervention législative autorisant le Chef de l'Etat à prendre ces mesures, qui ne s'est produite qu'à la date du 10 février 1918), interdire, dans l'intérêt du service public du ravitaillement, de fabriquer, mettre en vente ou vendre de la pâtisserie, biscuiterie ou confiserie dans les boulangeries, afin d'empêcher les boulangers d'employer des denrées panifiables à un usage autre que la fabrication du pain.

Le décret du 31 octobre 1916, tout en portant également atteinte à la liberté du commerce, restreint l'exercice du droit de propriété ; par arrêt du 9 juillet 1920, Société anonyme le Centre électrique, précité, le Conseil d'Etat décide encore que le Chef de l'Etat avait pu, légalement, en attendant le vote d'une loi sur les réquisitions civiles, qui n'a été promulguée que le 3 août 1917, décider que, pendant la durée de la guerre, lorsque l'arrêt d'une exploitation industrielle ou d'une entreprise de services publics était de nature à compromettre la défense nationale, le gouvernement prendrait, en Conseil des ministres, toutes

(1) *Précis de droit administratif*, 11^e édit., p. 492.

les mesures nécessaires pour assurer la continuité de l'exploitation ; qu'en exécution de ce décret, un décret du 15 janvier 1917 avait donc pu légalement autoriser la ville de Chatellerault à prendre possession des usines, installations et approvisionnements de la Société requérante. (Voir aussi 25 février 1921, *Rec.*, p. 233, même Société).

De même, un arrêt du 21 novembre 1923, Absalon (*Rec.*, p. 742) a admis que les pouvoirs de police, que le maire tient de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884, lui permettent, — en temps de guerre — de pourvoir, dans les cas d'urgence et de nécessité, au logement et à l'installation des réfugiés, en réquisitionnant, à cet effet, des immeubles privés (1).

Enfin, les décrets du 15 août et du 10 septembre 1914, ont suspendu, pendant la durée de la guerre, l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 sur la communication de leur dossier aux fonctionnaires et militaires avant une mesure disciplinaire. Le Conseil d'Etat a reconnu la légalité de ces deux décrets qui, n'ayant pas encore été ratifiés par les Chambres, ont pu faire l'objet de recours contentieux.

L'arrêt du 28 juin, Heyriès, précité, affirme la légalité du décret du 10 septembre 1914, le Président de la République, ayant, à raison des conditions dans lesquelles s'exerçaient, en fait, à cette époque, les pouvoirs publics, la mission d'édicter lui-même les mesures indispensables pour l'exécution des services publics placés sous son autorité. (De même, 22 novembre 1918, Miéville, *Rec.*, p. 1024).

L'arrêt du 23 mars 1917, du Buisson de Courson (*Rec.*, p. 266) reconnaît la légalité du décret du 15 août 1914.

(1) Voir, en sens contraire, pour le temps de paix un arrêt du 22 mars 1933, Blagny et Porte, *Rec.*, p. 337. Il déclare que le droit de réquisition civile n'appartient au maire que dans les conditions déterminées par l'article 475 § 12 du Code pénal. Qu'en admettant même que ce texte permette au maire, dans les circonstances qu'il prévoit, d'exiger la fourniture d'un logement, l'arrêté par lequel un maire réquisitionne un logement en dehors desdites circonstances doit être annulé, comme manquant de base légale.

Ce décret avait d'ailleurs été ratifié par la loi du 30 mars 1915 alors que celui du 15 septembre 1914 ne l'a pas été. L'arrêt ci-dessus déclare la légalité du décret du 15 août indépendamment de la loi de ratification, pour le motif de principe que nous avons indiqué, puis il ajoute que, d'ailleurs, la ratification législative est intervenue.

En général, ces décrets de nécessité, pris pendant la guerre ont été ratifiés ultérieurement par les Chambres, notamment par la loi du 30 mars 1915, et par suite leur légalité ne saurait être contestée.

Nous avons cité au passage la loi du 10 février 1918 ; il faut y revenir ainsi qu'au projet qui l'a précédée.

Dès le 15 décembre 1916, M. Briand avait déposé sur le bureau de la Chambre des Députés un projet de loi « autorisant le gouvernement, jusqu'à la cessation des hostilités, à prendre toutes mesures commandées par les nécessités de la défense nationale. »

Ce projet a été violemment critiqué. Dans son rapport, M. Viollette, interprétant la pensée de la majorité des parlementaires, reproche notamment au projet de tendre à donner au gouvernement le pouvoir de faire des décrets-lois, d'instaurer ainsi un régime de coup d'état ; il y voit encore une demande de délégation du pouvoir législatif au pouvoir exécutif ce qui serait contraire à la Constitution et enfin, trouve le projet injuste et inutile.

M. Joseph Barthélemy partage tout à fait cette opinion et dans un article paru en 1917 dans la *Revue politique et parlementaire* s'élève vivement contre l'idée du « gouvernement législateur. »

Ce projet n'a pas eu de suite.

Le Parlement avait, dès le début de la guerre, voté des lois, étendant le pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat. Plusieurs étaient intervenues en matière de ravitaillement, mais elles avaient le défaut d'être fragmentaires. Le Parlement a voulu faire une loi d'ensemble et a voté celle du

10 février 1918, intitulée : « Loi établissant des sanctions aux décrets et arrêtés rendus pour le ravitaillement national. »

En réalité, la loi fait deux choses : 1^o elle donne, dans son article 1^{er}, un pouvoir réglementaire étendu au Chef de l'Etat en ce qui concerne le ravitaillement ; 2^o elle organise, dans ses articles 2 à 7, le régime de la répression, munissant de sanctions les décrets pris en vertu de l'article 1^{er} et certains décrets pris antérieurement à la loi, qui s'en trouvaient dépourvus.

La loi prévoit une limitation dans le temps : ses dispositions ne sont valables que pour la durée de la guerre et pendant six mois après la cessation des hostilités ; une limitation dans l'objet : les règlements doivent être pris uniquement, en vue d'assurer le ravitaillement national.

Les règlements pris en exécution de cette loi devront être soumis à la ratification dans le mois de l'insertion au *Journal Officiel* (art. 1 § 3).

La loi du 10 février 1918, dont le principe a soulevé tant de critiques passionnées, est restée pourtant bien en-deçà des lois anglaises ou italiennes, qui opéraient des extensions de compétence d'une extrême généralité.

En Angleterre, *mater parliamentorum*, le Defense of the Realm Act de 1914, modifié en 1915, donne au gouvernement, non seulement le droit d'émettre des ordres législatifs, mais aussi celui de renvoyer les délinquants devant les Cours martiales. Il donne au Roi une très large mission. Notamment, il lui permet d'édicter des peines, et la peine de mort pouvait elle-même être établie pour sanction des « régulations » prises en vertu de la loi.

Cependant, le Parlement se considère toujours comme seul législateur, et il lui est arrivé d'affirmer sa supériorité au sujet de l'Act de Défense.

En Italie, nous assistons à une véritable abdication du

législateur régulier. D'après M. Jèze (*R. D. P.*, 1915, p. 44), « l'attribution au gouvernement des pleins pouvoirs en temps de guerre fait partie du droit public coutumier de l'Italie. »

Déjà, les lois des 2 août 1848 et 26 avril 1859 investissaient le gouvernement « pendant la présente guerre de l'indépendance de tous les pouvoirs législatifs et exécutifs. » La loi du 22 mai 1915, votée à l'occasion de l'entrée en guerre de l'Italie, dans son article unique, décide : « Le gouvernement du Roi a la faculté, en cas de guerre et pendant la guerre même, d'édicter des dispositions ayant force de loi autant que l'exigent la défense de l'Etat, la protection de l'ordre public et les besoins urgents ou extraordinaires de l'économie nationale. »

La jurisprudence italienne s'est prononcée dans le sens de la légalité des lois de pleins pouvoirs, malgré quelques hésitations des Cours d'appel, rapportées par M. Jèze. On peut en trouver l'explication doctrinale dans l'analyse faite par Esmein du projet de loi Crispi, du 21 février 1894 (*R. pol. et parl.*, 1894). En Italie, les jurisconsultes ne font pas la distinction de nature entre les lois constitutionnelles et les lois ordinaires ; ceci vient principalement de ce qu'il n'y a pas de procédure prévue pour reviser la constitution, le Statuto. Aussi, le Parlement italien se considère-t-il, comme le Parlement anglais, comme un corps souverain dont le pouvoir législatif n'a pas de limites et qui dispose du pouvoir constituant.

En Suisse aussi, les Chambres helvétiques ont, le 3 août 1914, reconnu au Conseil fédéral en matière législative et en matière financière des « pouvoirs illimités » pour « prendre toutes les mesures nécessaires à la sécurité, à l'intégrité et la neutralité de la Suisse. »

Quant à l'Allemagne, la question était pour elle tout à fait simplifiée par l'existence du *droit de nécessité*, reconnu par

la Constitution. En vertu de ce droit, le Chef de l'Etat ou le gouvernement est automatiquement investi du droit de prendre des *ordonnances de nécessité*.

C'est ainsi que l'article 48 de la Constitution de Weimar habilitait le Président du Reich à prendre d'une façon générale les « mesures nécessaires » au cas où l'ordre public serait menacé.

Ceci ne présente, d'ailleurs, qu'un intérêt historique, la forme dictatoriale du gouvernement allemand actuel ayant réalisé la confusion complète des pouvoirs législatif et exécutif. Nous en verrons un exemple tout récent en matière financière.

En France, les pouvoirs extraordinaires de l'Exécutif, en dehors de toute prescription législative, peuvent même survivre au temps de guerre dans des circonstances exceptionnelles, postérieures mais se rattachant aux suites de la guerre; ainsi, le Conseil d'Etat a, le 27 juin 1924, Chambre syndicale des patrons confiseurs, pâtisseries des Alpes-maritimes (D. H. 1924, p. 545 et *Rec.*, p. 619), reconnu légal un décret du 17 février 1920 interdisant de mettre en vente et de vendre de la pâtisserie, de la biscuiterie ou de la confiserie deux jours consécutifs par semaine, dans l'intérêt économique (ravitaillement en farine et en sucre) du service public du ravitaillement. L'arrêt ajoute que la loi du 10 février 1918, établissant des sanctions aux décrets et arrêtés rendus pour le ravitaillement national, toujours en vigueur le 17 février 1920, n'a fait que confirmer expressément, par l'attribution de compétence qu'elle a donnée au pouvoir exécutif en matière de ravitaillement, la règle générale de compétence appartenant au Chef de l'Etat en vertu des pouvoirs à lui conférés par l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.

La jurisprudence bien établie du Conseil d'Etat, sur l'extension des pouvoirs de l'Exécutif en temps de guerre

n'est pas suivie, il faut le noter, par la Cour de Cassation, qui a refusé, notamment, de reconnaître la légalité de mesures prises dans de semblables conditions : Cass. 3 novembre 1917, S. 1917.1.145 ; Cass. Crim. 31 mai 1918, *Gaz. du Palais*, 29 juin 1918 ; Limoges, 27 décembre 1917, *Gazette des Tribunaux*, 12 janvier 1918.

M. Delvolvé (Thèse 1930) comparant les deux jurisprudences ajoute : « Cette attitude du juge judiciaire serait plus conforme à la volonté des Chambres, si l'on en juge par le rapport de M. Colin au Sénat, au sujet de la loi du 10 février 1918 (1) : « Il n'est pas douteux, dit-il, que les juridictions saisies, en refusant d'appliquer ces règlements, se sont montrées plus soucieuses observatrices de la loi qui les a édictées... Nous sommes ici en matière d'autorité réglementaire, et cette autorité, donnée au pouvoir exécutif pour assurer l'exécution de la loi, pour en compléter parfois l'exécution, *ne saurait exister en dehors d'une délégation expresse et spéciale du législateur*. Les tribunaux ne trouvant pas, dans la loi, cette délégation expresse et spéciale en ont conclu qu'ils ne pouvaient pas sanctionner par des pénalités de simple police l'observation du décret ainsi pris par le pouvoir exécutif... »

Tels sont sans doute les principes, mais ils sont difficiles à adapter aux nécessités du temps de guerre et à l'urgence des décisions à prendre. Aussi M. Delvolvé en vient-il à conclure : « Si l'on remarque que le Parlement se heurtera (en matière de ratification) à une quasi-impossibilité pratique de faire disparaître les conséquences effectives du décret, qu'il aura ainsi les mains liées par des situations de fait, qu'il ne pourra modifier sans bouleversement, on est amené à préférer à la thèse de la Cour de Cassation celle du Conseil d'Etat, qui concorde d'ailleurs avec l'effort de celui-ci, pour consolider et accroître le rôle de l'Exécutif. »

(1) *J. O. Déb. parl. Sénat*, 8 février 1918, p. 82.

II. — LES ATTRIBUTIONS DU POUVOIR LÉGISLATIF
ET DU POUVOIR EXÉCUTIF PAR DÉTERMINATION
EXCEPTIONNELLE DE LA LOI.

On rencontre, dans notre législation, des dérogations aux règles générales des attributions respectives du Législatif et de l'Exécutif.

Des lois, soit d'une certaine généralité, soit ayant un objet spécial, confèrent au pouvoir législatif des attributions de l'Exécutif, ou, inversement, étendant ainsi le domaine de l'un et restreignant celui de l'autre.

Ces attributions ainsi transférées par la loi d'un pouvoir à l'autre, sont, pour celui qui les reçoit, des attributions par détermination exceptionnelle de la loi, s'opposant aux attributions par nature envisagées précédemment.

A titre d'exemple de loi faisant passer des attributions de l'Exécutif au Législatif, on peut citer la loi du 20 juin 1920. Cette loi « portant annulation et ouverture de crédits, sur l'exercice 1920, par suite de modifications apportées à la composition du gouvernement », a transféré au pouvoir législatif la création de ministères, les transferts d'attributions d'un ministère à un autre.

Article 8 de la loi : « L'article 35 de la loi de finances du 13 avril 1900 est complété par le paragraphe suivant : les créations de ministères (ce qui implique leur suppression, même quand ils ont été créés par décrets, la pratique est en ce sens) ou de sous-secrétariats d'Etat, de postes de secrétaires généraux ou de chefs de service dans les administrations centrales, sous quelque nom que ces créations soient présentées, les transferts d'attributions d'un département ministériel à un autre, ne peuvent être décidés que par une loi, et mis en vigueur qu'après le vote de cette loi. »

Il faut donc une décision préalable du pouvoir législatif mais, en pratique, cette prescription n'est pas strictement

observée ; les ministères sont créés par décret, puis leur création est ratifiée après coup par voie législative.

Ces procédés ont d'ailleurs soulevé parfois de vives discussions à la Chambre des Députés, à l'occasion desquelles la question de la légitimité des dérogations prévues par la loi de 1920 a été posée.

On s'est demandé si ses dispositions étaient régulières ; si, d'une manière générale, les dérogations aux règles des attributions par nature du Législatif et de l'Exécutif ne violaient pas la Constitution.

Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point, lorsque nous étudierons la nature juridique des décrets en matière législative, et nous donnerons alors les raisons pour lesquelles ces critiques nous semblent mal fondées.

PREMIÈRE PARTIE

Les extensions des attributions du Pouvoir Exécutif.

Il arrive, nous l'avons vu au chapitre précédent, que la loi fasse passer de l'Exécutif au Législatif certaines attributions. Plus intéressantes, à raison de leur plus grande fréquence et des questions juridiques qui s'y rattachent, sont les applications de cette idée dans le transfert du Législatif à l'Exécutif.

Dans l'Etat moderne, la civilisation et la transformation de la société entraînent comme conséquence l'intervention de plus en plus grande des pouvoirs publics dans des domaines nouveaux. Et, précisément, alors qu'il faudrait pouvoir procéder rapidement à des adaptations aux circonstances de fait, alors que, dans des cas particulièrement graves, guerres ou crises notamment, il faudrait de l'énergie, de la rapidité, du secret, les Assemblées délibérantes sont des instruments sans souplesse. L'inaptitude technique de la plupart des membres du Parlement, la lenteur de sa procédure, sont autant de facteurs d'insuccès pour la bonne marche de l'organisation publique.

C'est pourquoi le seul procédé vraiment efficace pour remédier à cet état de choses est celui qui consiste, pour le corps législatif, à confier parfois une partie de son rôle à l'Exécutif, et cette attribution de compétence offre, à raison de sa fréquence de plus en plus grande, un champ d'études extrêmement intéressant.

Les lois qui augmentent ainsi les pouvoirs du gouvernement prescrivent souvent que les règlements qu'il prendra dans ses attributions étendues devront être soumis à la ratification du pouvoir législatif. Cette clause de ratification aurait, soutient-on parfois, la faculté d'imprimer un caractère spécial aux décrets qui doivent recevoir l'approbation des Chambres et d'en changer la nature.

Nous serons amené, par conséquent, à y revenir plus tard, en traitant de la nature juridique des décrets en matière législative et nous n'y insisterons pas, actuellement.

CHAPITRE PREMIER

Extensions des attributions du Pouvoir Exécutif en matière financière.

Parmi les décrets pris par le pouvoir exécutif en matière financière, sur attribution de compétence par le Parlement, il faut faire une distinction. Nous traiterons, en premier lieu, la question des douanes, pour lesquelles le gouvernement a été investi, depuis fort longtemps et très fréquemment, d'attributions de nature législative. En second lieu, nous aurons à examiner le rôle confié aux « décrets législatifs » par la loi du 6 juillet 1934, en matière d'impôts, qu'il s'agisse de contributions directes, indirectes, ou d'enregistrement.

I

Les droits de douane.

La loi des 6-22 août 1791 forme encore aujourd'hui la base du système douanier français, que des actes presque innombrables, lois, arrêtés, circulaires, instructions ministérielles sont venus modifier ou interpréter.

Le principe que les droits de douane doivent être votés par les représentants de la Nation est inscrit dans l'article 1^{er} de la loi de 1791. On doit considérer comme abrogé aujourd'hui l'article 3 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 donnant au Président de la République le droit de modifier le tarif des douanes par des traités de commerce. L'abrogation, résultant déjà du sénatus-consulte du 8 septembre 1869, article 10, se trouve confirmée par le principe des lois constitutionnelles de 1875, sous l'empire

desquelles aucun traité de commerce, n'est valable qu'en vertu d'une loi.

Le pouvoir exécutif a été, cependant, fréquemment investi d'attributions de nature législative en matière douanière, et cette dérogation au principe général est due à la rapidité de décision exigée par le caractère même du domaine dont il s'agit.

Sous l'ancienne Monarchie, les droits de douane étaient établis par l'autorité royale et publiés ou modifiés par des déclarations du Roi.

L'Assemblée constituante de 1789 supprima, par la loi du 5 novembre 1790, tous les impôts d'origine monarchique comme n'ayant pas été consentis par la Nation, et décida, pour les douanes, qu'un tarif unique et uniforme serait décrété pour être perçu à toutes les entrées et sorties du royaume. Ce principe a été confirmé par la loi du 4 germinal an I (Titre 1^{er}, art. 3). Cette disposition est toujours en vigueur, sauf pour la Corse et les colonies, qui sont soumises à des règles spéciales.

Pendant toute la période révolutionnaire, les assemblées, jalouses de leurs droits, ont été jusqu'à fixer l'interprétation à donner au tarif ; il en est ainsi, de la loi du 1^{er} août 1790, article 9, et du décret de la Convention du 3 septembre 1793.

Au contraire, le Consulat et le Premier Empire marquent un dessaisissement très net du pouvoir législatif. Le texte capital, à ce moment, est la loi du 29 floréal an X (19 mai 1802), en vertu de laquelle le gouvernement « pourra provisoirement hausser ou baisser les taxes de douane établies, ou ouvrir des entrepôts, prohiber ou permettre l'importation ou l'exportation de toutes marchandises sous les peines de droit. » Ces décrets devaient être pris en forme de règlements d'administration publique, et ensuite soumis à la ratification parlementaire. En fait, un certain nombre seulement de décrets impériaux ont été soumis à la sanction législative.

Sous la Restauration, le rétablissement de la paix permet de revenir aux principes. Une vive discussion s'élève, cependant, au moment du vote du tarif douanier : en conclusion, la thèse admise est que le pouvoir d'instituer des droits de douane est de la compétence du Parlement, mais que des dérogations à cette règle sont possibles, motivées par des nécessités urgentes, dans des cas limités.

Alors a été votée la loi du 17 décembre 1814 (art. 34), modifiée depuis par la loi du 29 mars 1910.

Les lois du 17 décembre 1814 et du 29 mars 1910 permettent au gouvernement de prendre, par décrets devant être soumis à la ratification des Chambres, certaines mesures dans des cas déterminés par elles. Celle du 17 décembre 1814, dans son article 34, donne au Roi provisoirement et en cas d'urgence, le pouvoir : « 1^o de prohiber l'entrée des marchandises de fabrication étrangère ou d'augmenter à leur importation les droits de douane ; 2^o de diminuer les droits sur les matières premières nécessaires aux manufactures ; 3^o de permettre ou suspendre l'exportation des produits du sol et de l'industrie nationale, et déterminer les droits auxquels ils seront assujettis ; 4^o de limiter à certains bureaux de douanes, l'importation ou l'exportation de certaines marchandises, permises à l'entrée et à la sortie du royaume, en telle sorte que ladite importation ou exportation ne puisse s'en effectuer par aucun autre bureau... »

La loi prévoit *in fine* la ratification par les Chambres des ordonnances ainsi promulguées.

En vertu de cette loi, a été encore pris un décret du 11 mars 1924, qui frappe d'un droit de sortie de 25 % *ad valorem* plusieurs catégories de marchandises.

Les ordonnances prévues correspondent à des décrets simples ; il n'est plus exigé de décrets en forme de règlements d'administration publique, comme en l'an X.

Trois conditions sont mises à l'application de la loi. D'abord l'urgence des dispositions à prendre ; puis, les

pouvoirs ne sont donnés au gouvernement que sur certains produits et dans un certain sens ; sa liberté n'est complète qu'en matière de droits de sortie et de prohibition d'exportation, et encore la portée de la loi a été restreinte plus tard par l'article 4 de la loi du 15 juin 1861 ; enfin, ce sont des mesures provisoires, sauf ratification du Parlement. A ce propos, un arrêt de la Chambre civile de la Cour de Cassation du 29 novembre 1842 et un arrêt des Chambres réunies du 24 mars 1847 sont venus décider qu'il était satisfait à l'obligation prévue par le simple dépôt du projet de ratification et que, du fait de ce dépôt, même s'il n'était pas suivi d'un vote, les ordonnances (actuellement les décrets) prises en vertu de la loi conserveraient leur validité.

Cette règle s'applique maintenant régulièrement à la ratification des décrets en matière législative quels qu'ils soient, à moins de disposition contraire de la loi.

Des tendances nouvelles se font jour à la fin du ^{xix}^e siècle et au commencement du ^{xx}^e.

Les principes de la loi de 1814 sont d'abord fidèlement appliqués : la loi du 5 juillet 1836 (art. 5) donne au gouvernement le droit de prononcer des admissions temporaires, c'est-à-dire de suspendre temporairement l'application des droits aux marchandises étrangères destinées à être réexportées dans un court délai, après avoir subi une transformation ou reçu un complément de main-d'œuvre en France.

Ensuite, se manifeste une double tendance : d'une part limiter les droits du gouvernement, d'autre part, en sens inverse, l'armer de pouvoirs nouveaux pour lui permettre d'agir rapidement, mais seulement dans des cas exceptionnels.

La première tendance se concrétise dans la loi du 29 mars 1910, article 3, qui enlève au gouvernement le droit que lui donnait le paragraphe 1^{er} de l'article 34 de la loi de 1814, et dans la loi du 11 janvier 1892, article 13, qui

supprime l'article 5 de la loi de 1836 précité. La seconde tendance s'affirme dans l'article 8 de la loi du 11 janvier 1892.

La loi du 29 mars 1910 substitue, aux ordonnances du Roi, des décrets pris par le gouvernement en Conseil des ministres. Son article 3 abroge l'article 34 § 1^{er} de la loi du 17 décembre 1814, qui donnait au gouvernement le pouvoir de prohiber l'entrée des marchandises de fabrication étrangère, ou d'augmenter à leur importation les droits de douane.

Les décrets seront, dit la loi, « convertis en projets de loi et soumis à la ratification des Chambres, immédiatement si elles sont réunies, sinon dès l'ouverture de la session suivante. »

Cet article 3 permet au gouvernement d'appliquer des surtaxes à tout ou partie des marchandises originaires de pays qui appliqueraient, à des marchandises françaises, des surtaxes ou des droits particulièrement élevés ;

— d'appliquer des surtaxes équivalentes à tout ou partie des marchandises originaires de pays qui traiteraient les produits français non moins favorablement que les produits d'autres Etats ;

— sauf stipulations conventionnelles contraires, d'assujettir par réciprocité telles ou telles marchandises étrangères à des droits, taxes ou formalités de toute nature, identiques ou analogues, selon le cas, à ceux qui, dans les pays d'origine, seraient applicables à telles ou telles marchandises françaises ;

— d'établir, sur les marchandises taxées ou non, qui bénéficient dans leur pays d'origine ou de provenance d'une prime directe ou indirecte à l'exportation, un droit compensateur égal au montant de ladite prime ;

— de prendre d'urgence, dans les cas où les mesures arrêtées par des pays étrangers seraient de nature à entraver le commerce français, toutes dispositions appropriées aux circonstances.

En résumé, des décrets rendus en Conseil des ministres peuvent établir, dans les proportions fixées par cet article 3 de la loi de 1910, des surtaxes sur les marchandises pénétrant en France, au cas où les pays d'origine de ces produits infligeraient aux marchandises françaises un traitement défavorable, de nature à léser notre commerce national. Le gouvernement est même autorisé à prendre, dans ce cas, toutes dispositions d'urgence appropriées aux circonstances.

L'article 4 de la même loi autorise également le gouvernement à établir, sur les navires des puissances qui soumettraient les bâtiments français à un traitement défavorable, tels droits ou surtaxes nécessaires pour compenser les désavantages dont serait frappé le pavillon français.

L'article 8 de la loi du 11 janvier 1892 marque la seconde tendance de la fin du *xix^e* siècle, en conférant au gouvernement des pouvoirs spéciaux, lui permettant d'agir rapidement en matière de représailles.

L'article 34 de la loi du 17 décembre 1814 avait délégué au Chef de l'Etat, nous l'avons vu, en matière de tarifs, l'exercice de la puissance législative, en cas d'urgence et sous réserve de la ratification des Chambres. La loi du 11 janvier 1892, portant établissement du tarif des douanes, donne au gouvernement, dans son article 8, sous la même réserve, le droit d'appliquer des surtaxes ou prohibitions aux marchandises originaires des pays qui appliqueraient les mêmes régimes aux marchandises françaises. On discutait, sous l'empire de la loi de 1892, sur le point de savoir si l'article 34 de la loi de 1814 était encore applicable, ou devait être considéré comme abrogé. On a généralement admis que la loi de 1892 s'appliquerait en cas de représailles et la loi de 1814 dans des cas plus généraux, tels que crise financière, agricole ou industrielle. Cette controverse n'a plus de raison d'être, la loi du 29 mars 1910 ayant remplacé l'article 34 § 1 précité et l'article 8 de la loi

de 1892 par des dispositions précisant les pouvoirs du gouvernement, et que nous avons citées précédemment.

La loi de 1910 a, en réalité, un caractère restrictif. Elle reproduit l'article 8 de la loi de 1892, mais en précisant et en énumérant les mesures de représailles autorisées ; et surtout, elle ne mentionne plus la faculté, pour le gouvernement, d'édicter des prohibitions.

D'autre part, elle exige des décrets en Conseil des ministres. De plus, comme elle abroge le paragraphe 1^{er} de l'article 34 de la loi de 1814, le gouvernement ne se trouve plus armé qu'en cas de représailles. Il est vrai que la pratique n'a pas tenu compte de cette limitation : le gouvernement a notamment conclu qu'il était fondé à se servir de la prohibition et s'en est servi en s'appuyant sur les termes du dernier alinéa de l'article 3 : « ...prendre d'urgence toutes dispositions appropriées aux circonstances. »

Les divers textes législatifs concernant les douanes ont été codifiés par décret en date du 28 décembre 1926, pris en vertu de la loi du 3 août 1926. Les dispositions des lois de 1814 et de 1910 sont reproduites dans l'article 26 du décret de codification.

Le législateur a encore donné au gouvernement le pouvoir de prendre des mesures d'ordre législatif en matière douanière dans certains cas exceptionnels :

a) *Pouvoir conféré au gouvernement de suspendre les droits sur certains produits en cas de disette.*

L'article 1^{er} § 2 et l'article 3 de la loi du 29 mars 1887, l'article 14 de la loi du 11 janvier 1892 (art. 8 du décret de codification) ont investi le gouvernement du droit de réduire momentanément les droits d'importation sur les farineux alimentaires, en cas de surélévation du prix du pain « à un taux menaçant pour l'alimentation publique. »

La mesure suspensive prise par le gouvernement doit être soumise aux Chambres à leur prochaine réunion.

Chaque fois que, par application de cet article ou d'une loi spéciale, le droit sur le blé sera réduit, les droits sur la farine et sur le pain subiront une réduction proportionnelle.

Le gouvernement a usé de la faculté que lui confèrent les lois de 1887 et 1892, par les décrets des 3 et 4 mai 1898, ratifiés par une loi du 23 décembre 1898 et par le décret du 6 janvier 1924.

D'autre part, lorsque les conditions du marché intérieur des blés sont reconnues anormales par l'office des céréales, un décret rendu en Conseil des ministres sur la proposition du Ministre de l'agriculture, et contresigné par le Ministre des finances, peut autoriser le remboursement partiel ou total des droits de douane sur les blés étrangers utilisés pour la fabrication du pain (Loi du 9 août 1926 ; art. 9 du décret de codification précité).

Plusieurs décrets ont été pris en exécution de cette loi : le décret du 18 octobre 1926 relatif à l'application de la loi du 9 août 1926, assurant dans les conditions les plus favorables l'approvisionnement en blé, en farine et en pain.

Du même jour, un autre décret autorise un remboursement sur le montant total des droits de douane sur les blés tendres destinés à la panification.

Le décret du 20 novembre 1926 vient suspendre ce remboursement des droits de douane sur les blés.

Le projet de 1926 de révision de notre tarif douanier, dont la discussion a été interrompue en 1927, et qui n'a pas abouti, comportait trois modifications au pouvoir conféré au gouvernement en cas de disette : 1^o la suspension des droits se serait appliquée à des denrées de première nécessité autres que le pain ; 2^o le gouvernement aurait pu agir préventivement, avant la hausse excessive ; 3^o alors que les lois envisagées précédemment ne donnaient pouvoir d'agir au gouvernement qu'en l'absence des Chambres, cette limitation aurait été supprimée sauf ratification dans les deux mois de la publication du décret.

b) Pouvoir conféré au gouvernement de suspendre certains droits en cas de mobilisation générale.

Une loi du 12 juillet 1906 autorise le gouvernement, en cas de mobilisation totale de l'armée, à suspendre les taxes douanières, en tout ou en partie, sur les marchandises nécessaires à l'alimentation des troupes. En exécution de cette loi a été pris le décret du 2 août 1914, suspendant les droits sur l'orge et sur l'avoine, ainsi que sur les haricots, les lentilles et les viandes salées.

En cas de mobilisation totale ou partielle de l'armée, l'administration militaire a la faculté de réquisitionner directement, sur les voies navigables, les bateaux et leurs chargements, ainsi que les marchandises déposées sur les ports et dépendances desdites voies (Loi du 23 juillet 1911, titre 10, art. 56).

Dans la même hypothèse, l'autorité militaire a également le pouvoir de requérir directement les marchandises placées dans les entrepôts de douane, ou dans les magasins généraux, et celles en cours de transport par les voies ferrées (même loi, titre 13, art. 59). En outre, est toujours en vigueur le paragraphe 2 de l'article 34 de la loi de 1814, prévoyant le cas d'urgence ; il est applicable en temps de guerre.

Le projet de 1926, de révision du tarif douanier, prévoyait aussi dans ce cas une disposition plus large : 1^o Cette faculté de réquisition aurait été conférée au gouvernement « en cas d'événements pouvant entraîner la mobilisation de l'armée » ; 2^o la suspension des droits aurait pu s'étendre à tous les produits, et non pas seulement aux produits alimentaires de la loi de 1906, ni aux matières premières nécessaires aux manufactures nationales du paragraphe 2 de l'article 34 de la loi de 1814 ; 3^o ce pouvoir aurait même été concédé au gouvernement pour des raisons purement économiques.

c) *Pouvoir conféré au gouvernement d'appliquer par anticipation des droits non encore votés.*

Parmi les mesures que le pouvoir exécutif est autorisé à prendre en matière douanière, suspension d'exportation, établissements de droits ou surtaxes, formalités, il est intéressant de remarquer le grand nombre de dispositions prises par réciprocité des actes des pays étrangers. Nous l'avons déjà vu dans les lois de 1814, 1892 et 1910.

La loi du 13 décembre 1897, dite « loi du cadenas », en chargeant le gouvernement d'agir avec une extrême rapidité, donne toute leur efficacité à de semblables mesures.

« On dit qu'il y a « cadenas », enseigne M. Allix (1) lorsqu'un droit ou une augmentation de droit étant proposé par le gouvernement, ce droit ou ce supplément de droit est perçu par le fait même qu'il est proposé et dès qu'il est proposé, quitte à faire une restitution aux parties versantes, si, finalement, il n'est pas voté par le Parlement. »

Ce système existe dans la plupart des pays : en Italie, où il s'applique à tous les produits industriels et agricoles, en Angleterre où, lorsque le gouvernement propose l'institution d'un droit, il réunit le jour même la Chambre des Communes en comité, et celle-ci donne aux fonctionnaires de l'Echiquier l'autorisation de percevoir immédiatement la nouvelle taxe.

L'article 1^{er} de la loi du 13 décembre 1897 prescrit au gouvernement de rendre provisoirement applicables par décret, en attendant leur vote par le Parlement, les dispositions des projets de loi portant relèvement des droits de douane, sur certaines catégories de marchandises, dès que ces projets ont été déposés à la Chambre des Députés, afin que des importations massives dans la période d'attente n'annihilent pas d'avance l'effet de la loi.

(1) *Les droits de douane*, éd. 1932, t. I, p. 277.

L'injonction ainsi faite au gouvernement par l'article 1^{er} de la loi du 13 décembre 1897, ne saurait avoir, d'ailleurs, qu'une sanction parlementaire. Elle est, de plus, expressément limitée à certains produits : aux céréales et à leurs dérivés, aux vins, bestiaux et aux viandes fraîches de boucherie.

Le décret doit être inséré au *Journal officiel* et affiché avant l'ouverture des bureaux de la douane. Bien que la loi ne le dise pas, on admet généralement qu'il s'agit d'un affichage à la porte des bureaux, et non de l'affichage imposé aux préfets par l'article 1^{er} de l'ordonnance du 18 janvier 1817. L'article 3 de la loi détermine les conséquences du caractère provisoire des perceptions ainsi autorisées, en décidant que le supplément de taxe provisoirement perçu et consigné à la douane, ne sera définitivement acquis au Trésor public qu'après le vote de la loi. (Toutes ces dispositions sont réunies à l'art. 11 du décret de codification du 28 décembre 1926).

Les droits versés en application des dispositions du décret ne seront reçus, pour les sommes qui dépassent les anciens taux, qu'à titre de consignation. Les trop-perçus seraient remboursés aux déclarants, si le Parlement ne votait pas le relèvement demandé par le gouvernement. Quelle est la situation des marchandises en entrepôt et des marchandises en cours de route ? Par dérogation, les marchandises dont il est justifié qu'elles ont été « embarquées directement pour un port français ou mises directement en route d'Europe à destination de la France », avant la date du dépôt du projet de loi, conservent le bénéfice de l'ancien tarif, c'est la « clause transitoire ». Cette détermination est, d'ailleurs, extrêmement difficile à réaliser dans la pratique.

En application de la loi, ont été pris le décret du 21 novembre 1898, ratifié par la loi du 12 février 1899 (vins), le décret du 17 novembre 1927, ratifié par la loi du 18 janvier 1929, et le décret du 23 mai 1929, implicitement rati-

fié par la loi du 1^{er} décembre 1929 (bestiaux, viandes et céréales panifiables).

Le principe du cadenas a été contesté par la doctrine libre-échangiste qui présente — à ce sujet — trois arguments : la loi est inconstitutionnelle, puisqu'elle permet au gouvernement de lever des taxes qui n'ont pas été encore votées par le Parlement ; à cela on peut répondre que l'autorisation législative ne fait pas défaut, puisqu'elle a été donnée une fois pour toutes par la loi de cadenas.

Le cadenas, dit-on encore, ne fonctionne jamais qu'imparfaitement. Ceci est plus exact, aussi a-t-on tâché de combler cette fissure par le vote de la loi du 1^{er} décembre 1929.

Enfin, ajoute-t-on, la loi suppose que les droits sont remboursés au cas où le Parlement n'adopterait pas le projet ; il en résulte que les importateurs, ayant déjà récupéré sur les consommateurs les suppléments payés par eux se trouvent remboursés deux fois. Ceci est indéniable.

La dernière application de la loi de cadenas par le décret du 23 mai 1929 a causé de graves mécomptes, qui ont amené le Parlement à modifier le système employé ; des indiscretions regrettables s'étaient, en effet, produites la veille même de l'application du décret. Aussi a-t-on apporté les réformes jugées nécessaires par le vote de la loi du 1^{er} décembre 1929 (art. 6).

Cet article exclut, cette fois d'une manière explicite, du bénéfice de la clause transitoire, les marchandises en entrepôt ou en dépôt.

Il modifie la procédure de publication : à l'affichage dès le lendemain de la signature du décret, dans tous les bureaux de douane avant leur ouverture, prévu par la loi de 1897, il substitue la procédure de publication d'urgence du décret-loi du 5 novembre 1870 (art. 2 § 2). Il précise et consacre les solutions précédemment admises, relativement aux marchandises en cours de route.

Cependant, le principal intérêt de la loi est ailleurs : d'une part, elle étend le régime du cadenas à de nouveaux produits agricoles. Surtout, elle change complètement les conditions de fonctionnement du système : « La loi du 13 décembre 1897, dit M. Allix (1) visait l'application préalable et immédiate d'un projet de loi, dès le lendemain de son dépôt, par voie de décret. La condition première était donc le dépôt du projet de loi. Le nouveau texte brusque les choses, et c'est par le décret que l'on commence ; le gouvernement est autorisé à procéder d'abord au relèvement des droits, et ce n'est qu'une fois le décret intervenu qu'il devra déposer à la Chambre un projet de loi ratificatif. »

Ce système ne réalise pas, d'ailleurs, la perfection, difficile sans doute à atteindre ; les indiscretions ne seront-elles pas tout autant à craindre avant la signature du décret qu'elles l'étaient, sous le régime de la loi de 1897, avant le dépôt du projet de loi ? Il est permis de se le demander.

Quoi qu'il en soit, ce nouveau procédé renforce encore les pouvoirs du gouvernement, qui ne met plus qu'après coup l'appareil législatif en mouvement. Cet article 6 confie, en réalité, à l'initiative du pouvoir exécutif toute notre politique douanière en matière agricole.

La procédure nouvelle a été appliquée par plusieurs décrets ; le système du cadenas, exceptionnellement suivi avant la guerre, en effet, l'a été couramment depuis (2).

(1) *Op. cit.*, p. 284.

(2) Décret du 18 janvier 1930, portant relèvement des droits sur les avoines et les pommes de terre.

Décret du 19 mai 1930, relevant les droits sur les blés et leurs dérivés.

Décret du 3 juin 1930, sur les beurres.

Décret du 18 juillet 1930, sur le porc et la viande de porc.

Décret du 11 septembre 1930, sur le maïs.

Décret du 23 février 1931, sur les pâtes alimentaires.

Décret du 19 mars 1931, sur le pain.

Décret du 26 mars 1931, sur les dérivés des viandes.

Décret du 28 avril 1931, sur les seigles.

Les dispositions de la loi du 13 décembre 1897 sont contenues dans l'article 11 des lois de douane codifiées (décret du 28 décembre 1926) ; la loi du 19 mars 1931 a modifié, conformément à la loi du 1^{er} décembre 1929, le paragraphe 1^{er} de cet article 11.

d) *Autres pouvoirs du gouvernement.*

En dehors des traités, c'est-à-dire d'une façon unilatérale, le gouvernement est autorisé à concéder, par décret simple et à titre définitif sans la ratification des Chambres, notre tarif minimum en tout ou en partie : 1^o aux pays qui consentent de leur côté à appliquer aux marchandises françaises le traitement de la nation la plus favorisée (loi du 29 décembre 1891, art. 2) ; 2^o aux pays qui font bénéficier les marchandises françaises d'avantages corrélatifs (loi du 11 janvier 1891, art. 1^{er}).

D'autre part, lors de la discussion des tarifs de 1892, le législateur a investi le pouvoir exécutif du droit de maintenir temporairement le *modus vivendi* avec les puissances dont les traités venaient à expiration. Ce droit était d'ailleurs limité par les chiffres inscrits au tarif minimum et restreint dans sa durée au temps nécessaire pour régler les rapports commerciaux avec lesdites puissances.

De même, lors de la révision de 1910, on a accordé au gouvernement le droit de maintenir, sous réserve de la ratification du Parlement, exceptionnellement et à titre provisoire, le bénéfice du tarif général antérieur aux marchandises originaires des pays qui n'assujettiraient pas les produits français à un traitement différentiel (art. 10).

Une combinaison analogue à celle de la loi du 29 décembre 1891 a été réalisée en Amérique par le bill Mac Kinley de 1890 qui autorisait et invitait le Président des Etats-Unis à suspendre par « proclamation » l'entrée en franchise de certains produits étrangers et à déterminer

les droits qui pourraient être alors perçus sur ces objets. Les dispositions de ce bill passèrent dans la loi des 27-30 septembre 1890.

Le gouvernement français est investi aussi de prérogatives étendues en ce qui concerne les régimes douaniers coloniaux, pour lesquels la compétence, d'une façon générale, appartient au pouvoir exécutif. Nous y reviendrons, à propos des règlements coloniaux.

*e) Pouvoirs exceptionnels du gouvernement
pendant et depuis la guerre de 1914.*

1^o Pendant la dernière guerre, la loi du 6 mai 1916 a autorisé le gouvernement à prohiber provisoirement l'entrée des marchandises étrangères ou à augmenter les droits de douane par décrets rendus en Conseil des ministres, qui devaient être soumis dans les deux mois à la ratification des Chambres. Ce pouvoir a été conféré pour la durée des hostilités, mais l'application de la loi du 6 mai 1916 a été prorogée depuis par des lois ultérieures, notamment celles du 31 décembre 1920 et 31 décembre 1921.

2^o Depuis la guerre, la loi du 27 juillet 1927 (art. 1^{er}) a permis au gouvernement, à titre exceptionnel et pour une durée de trois mois, d'apporter des modifications au tarif des douanes (sauf sur certains produits spécifiés), dans la mesure nécessaire pour conclure d'urgence des accords commerciaux. Cette disposition visait la conclusion de l'accord franco-allemand du 17 août 1927.

3^o En raison des inégalités créées par la situation monétaire et jusqu'à promulgation d'une loi portant révision générale du tarif des douanes, l'article 13 de la loi du 3 août 1926 (décret de codification précité, art. 5), a autorisé le gouvernement à procéder provisoirement, par décrets rendus en Conseil des ministres, au réajustement des droits de douane. Cette disposition a été prise par la

loi pour la raison suivante, indiquée dans l'exposé des motifs : dans un intérêt de péréquation et à titre de correctif monétaire, la loi du 6 avril 1926 avait relevé de 30 % l'ensemble des droits spécifiques à l'importation. (Un décret du 14 août 1926, pris en application de la loi du 3 août 1926, a d'ailleurs fait subir au tarif douanier une nouvelle majoration fiscale de 30 %). Mais l'expérience avait révélé les inconvénients de cette mesure uniforme dont les répercussions sur chacune des marchandises importées étaient imprévisibles en raison de l'incidence complexe de l'impôt de douane. La réforme a immédiatement provoqué des réclamations de la part de l'étranger. Pour éviter que certains marchés ne se ferment à notre exportation, il a fallu, par accords avec plusieurs pays, dispenser de cette majoration, certains de leurs produits. Une telle méthode ne pouvait donner des résultats satisfaisants. Comme il était, d'autre part, absolument indispensable d'assurer aux droits de douane, dans les circonstances économiques du moment, une mobilité suffisante pour tenir compte des variations de prix, il a paru que le meilleur système consistait à restituer au Gouvernement les pouvoirs qu'il avait eus à deux reprises, depuis le 19 mai 1802 jusqu'au 29 mars 1910, et depuis le 6 mai 1916 jusqu'au 31 décembre 1922.

4° Nous avons vu précédemment que l'article 3 § 4 de la loi du 29 mars 1910 (décret de codification précité, art. 17) permet au gouvernement, par décret devant être soumis à la ratification du Parlement dans un délai déterminé, d'établir sur les marchandises qui bénéficient dans leur pays d'origine ou de provenance d'une prime directe ou indirecte à l'exportation, un droit compensateur égal au montant de ladite prime.

Par application de cette disposition, des décrets de 1931 ont établi des surtaxes, dites surtaxes de change, à l'égard des pays qu'ils énumèrent, pour les marchandises

qui en sont originaires, afin de compenser la prime indirecte à l'exportation qui résulte de la dépréciation de certaines monnaies étrangères par rapport à leur pair légal.

Ces mesures ont donné lieu à des protestations de l'Angleterre pour laquelle, d'ailleurs, ces surtaxes ont été supprimées en 1933.

Le décret du 9 décembre 1931, établissant des surtaxes de change, a été, en effet, complété le 27 décembre 1933 par l'article 4 suivant : les surtaxes de change pourront être supprimées en regard des pays dont la monnaie aura fait preuve d'une stabilité de fait pendant une période d'au moins un an.

Par application de cette disposition, le décret du 28 décembre 1933 a supprimé les surtaxes de change à l'égard de la Grande-Bretagne et des colonies de la Couronne Britannique dont les noms suivent : Ceylan, Etablissements des Détroits, Etats Malais, Hong-Kong, ainsi que de l'Etat libre d'Irlande. Ces dispositions devaient produire leur effet à partir du 1^{er} janvier 1934.

Pour compléter cet aperçu de la législation française en matière douanière, il faut citer la loi récente du 28 février 1934. Cette loi autorise, jusqu'au 15 novembre 1934, le gouvernement à modifier le tarif des douanes par décrets en Conseil des ministres, sous réserve de soumettre ces décrets à la ratification des Chambres dans le délai d'un mois à compter de leur promulgation, si le Parlement est réuni, et, dans le cas contraire, dans les huit jours qui suivent la reprise de ses travaux.

La loi ajoute que, faute de ratification par les Chambres avant le 15 mars 1935, les mesures prises cesseront automatiquement d'avoir effet, et enfin elle dispose qu'elle n'est pas applicable aux produits agricoles actuellement soumis à la loi dite « du Cadenas » du 13 décembre 1897.

Par suite de la précision de la loi, en ce qui concerne le sort des décrets non ratifiés dans le délai prévu, aucune des questions que soulève l'absence de ratification, touchant

la valeur des décisions prises par le gouvernement, ne pourra se poser. Nous verrons que, lorsque la loi se montre moins explicite, de véritables controverses peuvent s'élever sur ce point et qu'à maintes reprises déjà, auteurs et juridictions se sont divisés à ce sujet.

Cette loi du 28 février 1934, consacrée exclusivement aux douanes, est datée du même jour que la loi de finances — intervenue après les événements politiques que l'on sait — dont le fameux article 36, de portée générale, a donné au gouvernement de M. Doumergue le droit de procéder par décrets à toutes les mesures d'économies rendues nécessaires par l'état budgétaire du pays, mais sans viser la question douanière.

Une autre loi, celle du 6 juillet 1934, portant réforme fiscale, tendant à réaliser le même plan d'économies que la loi du 28 février, s'applique, au contraire, à ce domaine.

Elle vise, d'une part, la question des impôts (contributions directes et indirectes, timbre, enregistrement), d'autre part, les douanes.

Elle prévoit, dans son article 1^{er}, que la réforme fiscale sera réalisée selon les principes fixés et dans les limites tracées par elle.

Pour l'assiette, la liquidation et la perception des droits de douane et les diverses taxes perçues comme en matière de douane, les ajustements et simplifications utiles seront apportés, sans toutefois que les pouvoirs du gouvernement puissent dépasser, en matière d'augmentation des tarifs, ceux qu'il tient de la loi du 28 février 1934 (art. 6).

Dans son article 13, elle décide que les décrets nécessaires à la réalisation de la réforme édictée par elle devront intervenir avant le 31 juillet 1934, et être soumis avant le 31 octobre 1934 à la ratification des Chambres, et que ces décrets auront force exécutoire jusqu'à décision du Parlement.

Enfin, elle prévoit qu'il sera procédé par décrets à la codification de la législation fiscale française. Et elle traite

ces décrets de codification comme les précédents, en les soumettant à la ratification avant le 31 décembre 1934 et en leur donnant force exécutoire jusqu'à décision du Parlement.

Plusieurs décrets sont intervenus en application de la loi ; il est inutile d'entrer dans une énumération qui serait fastidieuse puisque l'article 13, cité plus haut, délimite exactement le domaine des décrets. Notons simplement que plusieurs portent la date du 12 juillet 1934 : trois d'entre eux abrogent et remplacent certains articles du décret de codification du 28 décembre 1926 vu précédemment, ou complètent ce même décret, en matière de taxes diverses ou de répression des fraudes — un autre rétablit les bases de perception de certaines taxes — un autre enfin dispose que pendant une période d'essai de cinq mois, les impôts sur la fabrication française des automobiles, sur les voitures exportées directement et sans intermédiaires par les constructeurs, ne seront pas perçus.

La demande de ratification des divers décrets pris en exécution de la loi a été, ainsi qu'elle le prévoyait, déposé sous forme de projet de loi sur le bureau de la Chambre des Députés, avant le 31 octobre 1934. C'était là toute l'exigence de la loi qui n'a pas enfermé la ratification elle-même dans un délai. Ne dit-elle pas en effet : les décrets... devront être soumis avant le 31 octobre 1934 à la ratification ?

L'article 14 de la loi retiendra, un peu plus tard, notre attention, lorsque nous étudierons ce qui, dans le texte, vise la question purement financière. Ainsi que le prévoyait cet article, est intervenu, en matière douanière, le décret du 28 décembre 1934, portant codification en matière de droits de douane.

Une dernière loi, du 29 décembre 1934, prorogeant celle du 28 février 1934, autorise le gouvernement, à titre

exceptionnel, jusqu'au 15 novembre 1935, à modifier le tarif des douanes par décrets. Elle contient exactement les mêmes dispositions que la loi du 28 février 1934, sauf en ce qui concerne le délai de ratification par les Chambres : celle-ci devra intervenir dans les trois mois qui suivront le dépôt d'un projet de loi portant ratification, faute de quoi les mesures prises cesseront automatiquement d'avoir effet.

Presque toutes ces mesures exceptionnelles sont aujourd'hui abrogées. Ce qui fait leur intérêt, c'est qu'elles marquent une certaine abdication du Parlement, dont le désaisissement, sans doute indispensable au cours de la guerre, a plus ou moins persisté depuis lors. On a pu signaler ce qu'on a appelé le recul de la loi devant le décret.

Le projet de révision du tarif douanier, en 1926, tendait à élargir les pouvoirs du gouvernement (1).

Sa tendance générale était dans le sens d'une extension de compétence de l'Exécutif : très significative, à ce sujet, est une disposition de l'article 2 du projet, qui prévoit que les droits inscrits au tarif pourront être majorés ou diminués à la fin de chaque trimestre par décret rendu en Conseil des ministres, en proportion de l'augmentation ou de la diminution de l'indice des prix de gros. C'était la consolidation, au profit du gouvernement, des pouvoirs d'ajustement du tarif qui lui avaient été précédemment accordés à titre provisoire. (Il y avait aussi, à cette mesure, une raison d'instabilité de la monnaie).

Les dispositions les plus caractéristiques de l'esprit du projet de révision sont contenues dans les articles 8 et 9.

L'article 8, visant les prohibitions d'entrée, faisait revivre le § 1^{er} de l'article 34 de la loi du 17 décembre 1814, supprimé par la loi de 1910 et remis provisoirement en vigueur par celle du 6 mai 1916.

L'article 9, visant les prohibitions de sortie, accroissait

(1) Projet n° 3352 de révision du tarif.

singulièrement les pouvoirs que le gouvernement tient du § 3 de l'article 34 de la loi de 1814.

« Si l'on se rappelle les autres dispositions, déjà signalées, du projet, notamment celles qui autorisent le gouvernement à suspendre provisoirement les droits à l'importation en tout ou en partie, non seulement en cas de prévision d'une guerre, mais simplement pour faciliter l'approvisionnement de nos industries, ou encore pour briser les coalitions de producteurs sur le marché national, on peut mesurer l'accroissement considérable qui en résulte du rôle du gouvernement en matière douanière. Celui-ci serait devenu le maître presque absolu de notre politique commerciale, sauf à mettre ensuite, le cas échéant, le Parlement en face du fait accompli (1). »

Quelles sont donc les causes qui ont amené le pouvoir législatif à se dessaisir de la sorte d'une prérogative certaine ? les droits de douane sont des impôts ; donc l'autorité fiscale, le Parlement a seul qualité pour créer des droits de douane, pour les augmenter, pour les réduire ou pour les supprimer une fois qu'ils ont été établis. Cependant, c'est là un principe théorique auquel il a toujours été apporté des dérogations importantes. Pourquoi ?

L'idée générale qui a guidé le législateur en matière douanière, c'est l'absolue nécessité d'aller vite ; qu'il s'agisse en effet, de prendre des mesures de réciprocité à l'égard des pays étrangers, de donner un effet immédiat au relèvement des droits de douane sur certaines marchandises, ou, à l'inverse, de réduire les droits d'importation sur les produits nécessaires à l'existence ; qu'il s'agisse de remédier aux inégalités créées par une situation monétaire extrêmement troublée ou encore de faire face aux conséquences de la mobilisation et de l'état de guerre, ce qui importe, c'est la promptitude ; aussi est-ce à l'autorité exécutive que seront remis, par le Parlement, les pouvoirs indispensables

(1) Allix, *op. cit.*, p. 293.

parce que ses moyens d'action sont infiniment plus rapides et plus souples que ceux des Chambres, soit dans la décision, soit dans l'exécution.

La préparation des mesures douanières exige aussi, la plupart du temps, une certaine discrétion, qui s'accommoderait mal de la publicité des débats parlementaires.

Au surplus, remarquons avec M. Allix (1) que « si les droits de douane sont indiscutablement des impôts, et par là devraient relever uniquement du pouvoir législatif, ils n'ont pas seulement un caractère fiscal ; ils s'inspirent parfois et souvent beaucoup plus de préoccupations économiques que de préoccupations financières. Aussi l'opinion a-t-elle été toujours portée à les séparer des autres impôts. Quand, par exemple, sous l'Ancien Régime, les Etats généraux réclamaient, comme en 1614, le droit pour les représentants de la Nation, de voter des impôts, ils n'ont jamais contesté au Roi le pouvoir de fixer le régime douanier, cette fonction étant considérée par eux comme rentrant naturellement dans l'exercice de ses pouvoirs de police. Et, à l'heure actuelle, lorsqu'on critique parfois l'abandon que le Parlement fait de ses prérogatives douanières, c'est généralement beaucoup plus l'usage fait par le gouvernement de la délégation que lui ont consentie les Chambres, que le principe même de cette délégation que l'on conteste. »

II

Les autres impôts.

On pourra trouver étonnant que nous ayons fait, de la législation douanière, un chapitre spécial, alors que, nous étant spécialement attaché à ce qui, dans cette législation, concerne l'établissement des droits, nous aurions pu nor-

(1) *Op. cit.*, p. 263.

malement en faire une subdivision des impôts. Ceux-ci constituent, en effet, ainsi que le dit M. Allix (1), au Traité duquel nous nous rapporterons souvent en cette matière, « un des moyens employés par les personnes publiques — Etat, département, commune, etc..., — pour se procurer les ressources nécessaires à la satisfaction des besoins collectifs auxquels elles sont chargées de pourvoir. » Et les droits de douane ne sont qu'une des formes de l'impôt, exactement, ils représentent un mode de perception des contributions indirectes.

Si nous en avons parlé à part, c'est que, comme nous avons essayé de le montrer, l'habitude est ancienne, en matière douanière, de laisser le pouvoir exécutif se substituer au législateur pour les raisons d'urgence données précédemment. Il n'en est pas de même pour les autres systèmes d'imposition pratiqués en France depuis la Révolution. Jusqu'à une date très récente, jamais, croyons-nous, le pouvoir législatif ne s'est démuní, pour un moment, de son privilège d'établir l'impôt, entendu ici sous la forme des contributions directes, indirectes et des droits d'enregistrement.

L'atteinte à la propriété privée, que représente la création d'un nouvel impôt, est, de toute évidence, de la compétence du Parlement et il a fallu les périodes éminemment troublées de 1926 et de 1934, et une situation financière d'une gravité exceptionnelle, pour amener le pouvoir législatif à se dépouiller au profit du gouvernement de cette prérogative.

Dans les nations modernes, l'importance des questions financières est de plus en plus grande. A des motifs permanents d'accroissement des budgets, la guerre de 1914 a ajouté une cause spéciale et exceptionnelle. M. Allix

(1) *Traité élém. de science des finances et de législation financière française*, 5^e éd.

voit à cette progression des dépenses publiques diverses raisons :

1^o Dans tous les pays, le développement du rôle de l'Etat dans des domaines laissés jusque-là à l'initiative des particuliers. C'est, dans ce cas, l'application du principe formulé par Adam Smith, dans *la Richesse des Nations* (Livre IV, Chapitre IX *in fine*). « L'un des devoirs du souverain, c'est le devoir d'ériger et d'entretenir certains ouvrages publics et certaines institutions que l'intérêt d'un particulier ou de quelques particuliers ne pourrait les porter à ériger ou à entretenir, parce que jamais le profit n'en rembourserait la dépense à un particulier ou à quelques particuliers, quoique à l'égard d'une grande société ce profit fasse beaucoup plus que rembourser la dépense. »

2^o Les progrès modernes de l'esprit démocratique conduisant aux dépenses dites de « solidarité sociale », retraites ouvrières, assistance, institutions de prévoyance de l'Etat, etc...

3^o Les prodigalités fâcheuses du régime parlementaire, ainsi que son imprévoyance financière.

4^o Avant la guerre — et ce temps pourrait revenir — les charges de l'état de paix armée.

5^o Une cause particulière, d'ordre économique, dont l'action tend à augmenter le montant nominal des dépenses publiques : c'est la diminution du pouvoir d'achat de la monnaie, au fur et à mesure que les instruments de paiement, par suite des nouvelles extractions de métaux précieux et des perfectionnements du crédit, deviennent plus abondants.

La guerre de 1914 a apporté à des budgets déjà lourds une surcharge écrasante. Les charges de la guerre sont telles qu'elles sont devenues, à leur tour, génératrices de charges nouvelles, l'Etat ayant dû procéder à de nouveaux emprunts, faute de pouvoir transformer assez rapidement son système fiscal.

L'accroissement effectif des dépenses publiques s'est majoré d'un accroissement apparent, l'unité monétaire s'étant dépréciée par suite de l'inflation. Or, par un cercle vicieux, l'inflation, la politique des emprunts à jet continu, précipitent la chute de la monnaie.

« Un pays ne peut aspirer à devenir maître de son change, dit M. Allix, que du jour où il a restauré son budget et en a assuré l'équilibre ou même, suivant un néologisme à la mode, le « superéquilibre ». Or, si les procédés d'équilibre du budget sont d'une application difficile, ils sont du moins fort simples à concevoir, puisqu'il n'en existe que deux : les économies pour réduire les dépenses, et l'impôt pour augmenter les recettes. »

Il a fallu la crise aiguë de 1925-1926 pour qu'on s'aperçût que nos finances ne pourraient être rétablies que par de lourds sacrifices exigés des contribuables, l'impôt étant la ressource principale, ordinaire et normale des budgets.

La règle d'après laquelle les représentants de la Nation, seuls, peuvent consentir l'impôt, ne figure pas dans notre Constitution. On la trouve seulement dans l'article 14 de la Déclaration des Droits de 1789, et les auteurs ont l'habitude de discuter, à ce propos, sur la valeur juridique positive de cette Déclaration.

Quelle que soit l'origine du principe, il est certain qu'il peut se fonder sur une adhésion générale, et il se trouve consacré, chaque année, par l'interdiction mise à la fin de la loi de finances, de percevoir d'autres contributions que celles autorisées par la loi.

Le Parlement, comme il a été dit dans l'introduction, a donc seul qualité pour créer, augmenter, réduire ou supprimer, une fois qu'ils ont été établis, des impôts. Nous savons qu'en matière de droits de douane, c'est là un principe théorique auquel il a toujours été apporté des dérogations importantes. Il n'en a pas été ainsi dans le domaine des impôts directs et des autres taxes indirectes jusqu'en 1926. A ce moment, profitant du désarroi dans lequel la

crise financière avait plongé les milieux parlementaires, le ministère Poincaré a obtenu des Chambres, par la loi du 3 août 1926, l'autorisation d'opérer, par décrets, des réformes d'ordre administratif et fiscal. Les articles 2, 12 et 13 de la loi contiennent une notable extension des pouvoirs de l'Exécutif en matière fiscale. Nous avons déjà parlé de l'article 13, visant le rajustement des droits de douane, en raison des inégalités créées par la situation monétaire.

L'article 2 autorise le gouvernement à « rajuster, par décrets, à la valeur de la monnaie... les tarifs des droits, taxes et impôts spécifiques, des droits fixes, des droits minima, et, d'une façon générale, de tous les droits liquidés autrement que sur des sommes et des valeurs.

« Les prix de vente des produits des monopoles fiscaux.

« Les tarifs des postes, télégraphes et téléphones. » Et la loi prévoit que les conditions d'application de ces nouveaux tarifs seront fixées par décrets.

L'article 12 permet au gouvernement d'appliquer par décret un taux réduit aux affaires d'exportation soumises à la taxe sur le chiffre d'affaires, et portant sur des objets de luxe; il lui permet aussi de suspendre par décret l'application de la taxe au taux le plus bas.

La loi ne prévoit pas, en ce qui concerne ces deux articles, l'obligation pour le gouvernement de soumettre les décrets à la ratification des Chambres.

M. Bonnard (1), pour cette raison, se refuse à voir, dans les dispositions des articles 2, 12 et 13 de la loi du 3 août 1926, ce qu'on a coutume d'appeler des décrets-lois; il part de l'idée que, faute de ratification, la clause de retour du décret dans le domaine législatif n'existe pas, que, par conséquent, il ne peut s'agir que de décrets ordinaires.

Il nous semble difficile de nous rallier à cette opinion, du moment que, pour nous, la caractéristique du « décret

(1) Les décrets-lois du ministère Poincaré, *R. D. P.*, 1927, p. 248.

législatif » est non d'avoir la valeur d'une loi, mais d'être pris, ainsi que nous l'avons déjà dit, en matière d'ordre normalement législatif, par décision spéciale de la loi.

Par application de l'article 2, ont été pris un grand nombre de décrets portant relèvement de la plupart des droits spécifiques. Il y a lieu de noter, d'ailleurs, que, dans la généralité des cas, le gouvernement n'a pas épuisé l'autorisation qui lui avait été donnée par le législateur, et s'est tenu dans les limites de coefficients inférieurs au chiffre prévu.

Un premier et important décret en date du 3 août 1926 a relevé un certain nombre d'impôts indirects.

Les droits de timbre ont été augmentés par les décrets des 3 et 15 août, des 11 et 26 septembre, et un décret du 5 août a relevé les taxes postales.

Les dispositions de l'article 12 ont été remplacées par la loi du 12 août 1926, permettant au gouvernement, en raison de l'instabilité des circonstances économiques, de soumettre à un droit plus modéré les affaires d'exportation lorsqu'elles sont effectuées avec certains acheteurs.

A la suite des réformes réalisées par le ministère Poincaré, le budget s'est trouvé doté d'énormes ressources fiscales qui en ont assuré, pour un temps, l'équilibre ; la chute du franc ayant été arrêtée, il a été possible de réaliser, le 25 juin 1928, la stabilisation de notre devise, mais à un taux cinq fois inférieur à sa valeur d'avant-guerre.

Cet équilibre budgétaire, si péniblement atteint, s'est trouvé de nouveau et assez rapidement compromis, le dernier budget en équilibre ayant été celui de 1929-1930. Depuis, une situation intérieure extrêmement grave, tant du point de vue financier que du point de vue politique, économique et social, la menace d'un péril extérieur, ont amené, sous la pression populaire, au lendemain du 6 février 1934, la formation d'un gouvernement de trêve et de redressement, présidé par M. Doumergue. Dès son arrivée

au gouvernement, par l'article 36 de la loi de finances du 28 février 1934, celui-ci se fit accorder par le Parlement un pouvoir exceptionnel pour réaliser par décrets toutes les économies exigées par l'équilibre du budget. Il voulut aller plus loin ; déjà, dans le rapport au Président de la République, précédant les premiers décrets, il déclare : « Les décrets qui vous sont soumis marquent la première et nécessaire étape d'une œuvre qui devra se prolonger dans le domaine fiscal, économique, politique et moral... L'œuvre que nous vous demandons de sanctionner est financièrement incomplète... Elle devra être suivie de la présentation, de la discussion et du vote d'une réforme fiscale fondée sur la révision de certaines exonérations qui se sont si abondamment développées au cours des dernières années (1). »

Le ministère demanda, un peu plus tard, aux Chambres, de lui faire confiance et de l'autoriser à procéder tant à la refonte de nos impôts avec le souci d'en diminuer le poids, qu'à la codification de la législation fiscale française par voie de décrets ayant force exécutoire jusqu'à la décision des deux assemblées. Et ce fut la loi du 6 juillet 1934, portant réforme fiscale.

Lorsque le projet de loi fut déposé sur le bureau de la Chambre, il ne provoqua dans la plupart des milieux que des éloges. La réforme, lit-on dans *le Capital*, « vient à son heure... En allégeant les charges des producteurs, elle doit contribuer à réduire le chômage et à abaisser les prix de revient, donc le coût de la vie. L'industrie française va pouvoir souffler, et le consommateur récupérer son pouvoir d'achat. De tout cela, il peut, il doit résulter une reprise des transactions de toute nature » (numéro du 1^{er} juin 1934). « Le gouvernement, écrit *le Sans-Fil*, est dans une situation exceptionnelle et peut agir aussi librement que si le Parlement n'existait pas, car celui-ci, dans sa grande

(1) *Le Temps* du 6 avril 1934, p. 3.

majorité, est disposé à tout accepter plutôt qu'à risquer de se faire mettre à la porte » (numéro du 4 juin 1934) (1).

Ce que poursuivent les auteurs du projet, ce qu'ils veulent, c'est « le retour à la confiance... la reprise de l'activité économique... la reprise des affaires... des réductions d'impôts dont bénéficieront, avant toutes autres, les classes laborieuses... » (exposé des motifs p. 2). C'est en un mot « la simplification de la législation... la réalisation de l'égalité fiscale... la réduction des taux portés à des niveaux si élevés qu'ils sont devenus nuisibles, enfin la répression de la fraude, sans procédés inquisitoriaux » (2).

La loi a été votée sans difficulté le 6 juillet 1934. Elle ne constitue qu'un cadre dans lequel il est resté à insérer le tableau par décret.

L'article 1^{er} de la loi prévoit que « la réforme fiscale sera réalisée selon les principes fixés et dans les limites tracées par la présente loi. »

Dans les articles 2 à 10, elle décrète, d'une manière générale, des simplifications en matière d'impôts directs ou indirects, pour l'assiette, la liquidation ou la perception des différents impôts, ainsi que pour les obligations et formalités imposées aux contribuables.

L'article 11 envisage les mesures utiles à prendre pour prévenir et supprimer la fraude et l'évasion fiscale. Puis la loi termine :

ARTICLE 13. — Les décrets nécessaires à la réalisation de la réforme édictée par la présente loi devront intervenir avant le 31 juillet 1934, et être soumis avant le 31 octobre 1934 à la ratification des Chambres.

Ces décrets auront force exécutoire jusqu'à décision du Parlement.

ARTICLE 14. — Il sera procédé par décrets à la codification de la législation fiscale française.

(1) Rapportés dans la *Rev. des Contributions et de l'Enregistrement* de juillet 1934. *La Réforme fiscale*, par M. Gustave George, p. 146.

(2) Même article, p. 11.

Ces décrets seront soumis à la ratification des Chambres avant le 31 décembre 1934 ; ils auront force exécutoire jusqu'à décision du Parlement.

En exécution de la loi, furent pris un certain nombre de décrets dont nous nous bornerons à énumérer rapidement les principaux (1) :

Décret du 6 juillet 1934 portant abrogation des taxes de luxe.

Décret du 11 juillet 1934 portant réforme fiscale en matière de droits de succession.

Décrets des 11 et 26 juillet 1934, instituant une commission de simplification du régime des titres nominatifs.

Décret du 11 juillet 1934 portant réforme fiscale en matière d'impôts sur les revenus des valeurs et capitaux mobiliers.

Décret du 19 juillet 1934, portant réforme fiscale en matière de contributions indirectes.

Décret du 19 juillet 1934, portant institution, pour certains produits, de taxes uniques en remplacement de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Plusieurs décrets en date du 20 juillet 1934 — portant réforme fiscale en matière de taxes assimilées aux contributions directes — en matière de contribution foncière, taxe de biens de mainmorte et de redevance fixe de mines, — en matière d'impôts cédulaires, de taxes accessoires et d'impôts sur le revenu — en matière d'enregistrement, de timbre et d'autres impôts ou taxes recouvrés par le service de l'enregistrement.

Trois décrets du 24 juillet 1934, portant réforme fiscale en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires.

Trois décrets du 25 juillet 1934, relatifs à l'application de la taxe unique sur un certain nombre de produits d'alimentation et de parfumerie.

Si la loi du 6 juillet 1934 a été, en général, ainsi que nous l'avons déjà constaté, bien accueillie dans la plupart des milieux, il n'en est pas de même de sa réalisation par décrets, qui donne lieu à de nombreuses et violentes critiques.

(1) On trouvera, en annexe, à la fin de l'ouvrage, la liste entière des décrets pris en exécution de la loi du 6 juillet 1934.

Certaines de ces critiques, certainement justifiées, sont devenues sans objet à la suite de retouches apportées soit par les décrets de codification intervenus depuis, soit par des arrêtés ministériels prévus par les décrets eux-mêmes pour fixer certains détails ; d'autres conservent sans doute leur valeur, bien que des instructions administratives aient tâché de diminuer les inconvénients résultant de plusieurs réformes.

Des erreurs ont évidemment pu être commises, l'ampleur du projet étant des plus considérables et le délai pour accomplir une œuvre de pareille envergure ayant été bien court.

En conclure, comme le font certains membres du Parlement, que la réforme doit tomber en entier, et qu'il convient de lui refuser la ratification législative, c'est peut-être une opinion politique, mais ce n'est pas une méthode de travail. Les erreurs commises sont réparables ; ne vaudrait-il pas mieux apporter les modifications utiles aux décrets de 1934, que de les supprimer totalement ?

D'une manière générale, on attaque surtout nombre de dispositions contenues dans les décrets des 20 et 24 juillet 1934, en affirmant qu'elles « sont contraires à la volonté nettement affirmée du législateur, corroborée par la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation, qu'elles débordent les limites de l'autorisation donnée par la loi du 6 juillet 1934, et qu'elles aggravent, matériellement et moralement, la situation des contribuables » (1).

L'article 11 de la loi du 6 juillet, sur la suppression de la fraude et de l'évasion fiscale, avait déjà provoqué des commentaires plutôt pessimistes. M. Gustave George (article précité), envisageant ces dispositions dans le projet de loi, écrit :

(1) Proposition de résolution présentée par le Groupe de la Fédération républicaine à la Chambre des Députés (Annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 1^{er} février 1935).

« L'article 11 est plein de promesses, de menaces, de réticences et de restrictions. Son vote donnera à peu près carte blanche aux régies financières. »

Depuis la promulgation des décrets, ce point est resté le plus sensible. On a vivement reproché, avec raison d'ailleurs, à l'article 11 du décret du 24 juillet 1934, portant réforme fiscale en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires (mesures diverses), de violer le principe juridique de la non-rétroactivité des lois en appliquant des pénalités nouvelles aux infractions antérieurement commises, qui n'ont pas été définitivement réglées soit par une transaction, soit par un jugement passé en force de chose jugée.

Mais cette disposition a été supprimée par l'article 2 du décret du 27 décembre 1934, portant codification de la taxe sur le chiffre d'affaires et des taxes uniques, dont voici les termes : Sont maintenues : 1^o les dispositions transitoires incluses dans les textes repris au présent décret, *sauf l'article 11 du décret du 24 juillet 1934 portant réforme fiscale en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires (mesures diverses)*.

D'autre part, l'article 12 du décret du 24 juillet précité, modifiant l'article 15 du décret de codification du 28 décembre 1926, prévoit des primes à la délation et un deuxième décret du même jour envisage, au profit des agents de l'enregistrement, une attribution sur les pénalités qu'ils fixent eux-mêmes.

Il faut noter que des rémunérations aux personnes permettant de découvrir des fraudes sont, depuis longtemps, prévues en matière de douanes et de contributions indirectes. C'est ainsi que l'article 15 d'un arrêté du 9 fructidor an V accorde aux dénonciateurs une quote-part sur le montant des produits saisis en contravention aux lois en matière douanière. De même, l'article 7 du décret du 22 avril 1898 porte que l'indicateur qui aura fourni, en matière de contributions indirectes, des renseignements ayant amené la découverte d'une fraude, recevra une part sur le produit net des amendes recouvrées.

Si la disposition indiquée ne constitue pas une mesure nouvelle de notre législation fiscale, il n'en reste pas moins qu'il y a là une pratique très regrettable. Il faut signaler, cependant, qu'une atténuation est apportée à ce système ; il est, en effet, prévu que le produit du prélèvement institué sera attribué à un fonds commun à répartir entre tous les agents de l'enregistrement, et non personnellement à l'agent verbalisateur. Une proposition de loi a cependant été présentée le 5 février 1935, tendant à abroger les dispositions de l'article 12 du décret du 24 juillet 1934, en matière de prime à la délation.

Sans insister davantage sur ces points particuliers, on peut reprocher à certaines dispositions des décrets de finances d'avoir été un moyen, pour l'administration, de faire passer des mesures qu'elle était désireuse de voir appliquer, mais qui ne présentaient pas d'intérêt d'ordre général. Ce sont ces mesures qu'il faudrait supprimer ou modifier suivant le cas.

La loi du 6 juillet 1934 prévoyait, nous l'avons vu, à côté des décrets de réforme, une codification de la législation fiscale française.

Elle a été réalisée par plusieurs décrets des 26, 27 et 28 décembre 1934 :

Décrets du 26 décembre, portant codification en matière de contributions indirectes, et en matière de droits de douanes.

Décrets du 27 décembre, portant codification en matière d'enregistrement, portant codification de la taxe sur le chiffre d'affaires et des taxes uniques, des impôts directs et taxes assimilées, des impôts directs et taxes assimilées dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Décret du 28 décembre 1934, portant codification des textes législatifs spéciaux à la Ville de Paris et concernant la contribution mobilière et diverses taxes incorporées dans les rôles des contributions directes.

Ces décrets présentent un intérêt tout particulier en ce que, à la différence des codifications habituelles qui n'ont

qu'une valeur de synthèse, ils possèdent, semble-t-il, force législative comme les décrets de réforme fiscale.

L'article 11, alinéa 2 de la loi, prévoit, en effet, leur ratification dans un délai donné avant lequel ils ont immédiatement force exécutoire.

D'ailleurs, si ces décrets n'étaient que de simples codifications sans valeur législative, ils n'auraient pu supprimer des pénalités prévues par les décrets de réforme fiscale. C'est cependant ce qui a été fait par l'un d'eux pour l'article 11 du décret du 24 juillet 1934 (Voir ci-dessus).

Les décrets de réforme fiscale ont été soumis à la ratification avant le 31 octobre 1934 et les décrets de codification avant le 31 décembre 1934 ainsi qu'il était prévu par la loi.

Ces différents décrets ont été renvoyés aux commissions compétentes qui les ont étudiés ; certaines ont déjà adopté des rapports, mais la Chambre n'a pas encore commencé la discussion. Elle a été saisie, le 31 janvier 1935, d'une proposition de résolution du parti socialiste, tendant à la nomination d'une commission spéciale chargée d'examiner les projets de loi portant ratification des décrets de 1934, et qui plus est, invitant la Chambre des Députés à donner à cette commission le mandat impératif de présenter un rapport tendant à l'abrogation de l'ensemble des décrets énumérés dans un tableau !

La Chambre a repoussé la proposition socialiste, et abordera sans doute prochainement la discussion des projets de loi portant ratification.

CHAPITRE II

Extensions des attributions du Pouvoir Exécutif en matière d'administration générale.

En examinant le rôle exceptionnel joué par le pouvoir exécutif pendant la guerre, nous avons vu que le Conseil d'Etat a admis, à cette époque, la légalité d'actes administratifs qui, en temps normal, auraient été annulés comme violant la règle de droit, empiétant sur les attributions du pouvoir législatif, et notamment comme portant atteinte aux libertés publiques. « Cette jurisprudence doit être approuvée sans réserve, dit M. Alibert (1), car il existait, pendant la guerre, une nécessité d'ordre supérieur », une raison de salut public.

La loi de 1918 est venue, par une disposition d'ordre général en matière de ravitaillement, habiliter le gouvernement à poursuivre, avec le consentement du législateur, une œuvre qu'il avait assumée seul, par une compétence exceptionnelle, fondée sur l'idée de nécessité et de force majeure. Nous n'y reviendrons pas.

Depuis la guerre, la France a traversé des crises financières extrêmement graves. Des raisons du même ordre que pendant les hostilités, ont amené, par trois fois, le Parlement à conférer au pouvoir exécutif des attributions législatives entendues beaucoup plus largement que ne l'avait fait la loi de 1918.

(1) *Le contrôle juridictionnel de l'Administration*, p. 273.

C'est qu'en effet, en période de crise comme en temps de guerre, il faut aller vite. Or, le travail parlementaire, même accompagné de toutes les procédures d'urgence, est nécessairement assez long. « Il entraîne l'examen par des commissions, des discussions, la nécessité de mettre d'accord les deux Assemblées. Si rapidement que travaillent les commissions, si brèves que soient les discussions, tout cela prend du temps (1). » Ce n'est pas tout : il y a des questions très complexes qui exigent des discussions techniques entre personnes qualifiées, délibérant dans le calme. Or, dans les assemblées politiques, les personnages compétents sont noyés parmi les autres ! Au surplus, il est impossible que des hommes, appelés à discuter constamment les questions purement politiques, aient toujours le calme nécessaire quand il s'agit d'examiner les autres problèmes. Enfin et surtout, les membres du Parlement, obsédés par la pensée de la réélection, ne sont pas aptes à prendre les décisions, douloureuses pour les intérêts privés, mais que commande l'intérêt général dans des périodes graves. D'où la nécessité de confier à un organisme plus indépendant, plus souple, plus rapide, le soin de réaliser des réformes nécessaires et urgentes.

Nous n'avons pas, dans notre histoire, de précédents à ces attributions exceptionnelles, confiées en 1924, 1926 et en 1934 au gouvernement.

Il est impossible de les comparer aux pouvoirs exercés par la Royauté sous l'Ancien Régime ; l'enregistrement par les Parlements des ordonnances royales n'était qu'une formalité destinée à leur publication, et non une ratification qui aurait été un non-sens, puisque le Roi concentrait tous les pouvoirs en sa personne.

Depuis la Révolution, Moreau, il est vrai, énumère dans son *Règlement administratif*, un assez grand nombre de lois

(1) *R. D. P.*, 1918, Rolland, p. 542.

qui ont autorisé le pouvoir exécutif à prendre des mesures d'ordre législatif. Mais il s'agit toujours de règlements d'administration publique prescrits par la loi, par l'intermédiaire desquels celle-ci a peut-être pu, en effet, étendre la compétence du gouvernement sur des points tout à fait particuliers, mais non d'une habilitation extrêmement générale, comme celle des lois récentes. Nous aurons cependant à y revenir dans le chapitre suivant consacré aux règlements d'administration publique.

A l'étranger, nous trouvons un exemple ancien, mais célèbre et bien net, d'une semblable extension de compétence au profit du pouvoir exécutif dans l'histoire d'Angleterre, sous le régime d'Henri VIII. A cette époque, pour faire une loi proprement dite, un *statute* il fallait la volonté concordante du Roi, de la Chambre des Lords et de la Chambre des Communes (1).

En 1539, un *statute* donna force de loi à toutes les *proclamations* qu'Henri VIII voudrait faire : « Le Roi alors existant, avec l'avis de son Conseil, peut émettre des proclamations sous telles pénalités et peines qui sembleront nécessaires à lui et à son conseil, et elles seront observées comme si elles étaient faites par acte du Parlement... » C'était un transfert presque illimité du pouvoir législatif accordé à Henri VIII, et une autre disposition l'étendait à ses successeurs. Ce régime fut rapporté sous le règne d'Edouard VI, mais il n'a pas moins existé et fonctionné.

En Italie, un projet aussi étendu, mais qui n'a pu être appliqué, fut présenté le 21 février 1894, par M. Crispi, chef du gouvernement, au Parlement italien. Il contenait les dispositions suivantes :

« ARTICLE 1^{er}. — En vue de réorganiser les offices (fonctions publiques) de l'Etat ou d'en simplifier les fonctions,

(1) Le Roi pouvait statuer seul par ordonnance ou proclamation, mais il était des règles qui ne pouvaient être établies que par un *statute*.

en réduisant les services publics, militaires et civils, et en diminuant les dépenses, le Roi, sous la responsabilité de ses ministres, est muni de pleins pouvoirs jusqu'au 31 décembre de l'année courante.

« ARTICLE 3. — En janvier 1895, à la réouverture du Parlement, le gouvernement du Roi rendra compte à la représentation nationale de l'usage qu'il aura fait des facultés conférées par la présente loi... »

Les analogies entre ce projet et nos lois récentes sont nombreuses : comme elles, il vise des simplifications administratives, des réductions de services, des économies ; les pouvoirs du gouvernement sont temporaires, enfin il est prévu, dans un certain délai, la ratification par le Parlement des décisions prises.

Le projet Crispi demandait les « pleins pouvoirs » au Parlement italien pour la raison que nous donnions précédemment : avec les complications du gouvernement parlementaire, avec les difficultés de la procédure législative, il était impossible de faire aboutir, par la procédure ordinaire, les grandes lois réformatrices. De violentes discussions s'élevèrent sur ce projet, qui fut retiré plus tard par le gouvernement et ne fut jamais repris.

Mais, en 1922, le Parlement italien s'est dépouillé, cette fois effectivement et définitivement, de son pouvoir législatif, à la demande de M. Mussolini, par la loi du 30 novembre 1922, « considérant que, dans l'intérêt suprême de la patrie, il est nécessaire de munir le gouvernement du Roi des plus amples pouvoirs, afin qu'il puisse résoudre librement, sans les difficultés de la procédure parlementaire, les problèmes les plus urgents de finance et d'administration publiques. »

En Allemagne, une loi récente vient d'accorder au Chancelier Hitler les pleins pouvoirs financiers. Cette loi, datée du 19 février 1935, est ainsi conçue : « Le ministre des finances est autorisé à se procurer par la voie du crédit des moyens financiers dont le montant est fixé par le

Chancelier, sur la proposition du ministre des finances. »

La promulgation de cette loi étend les pouvoirs politiques illimités du Führer au domaine financier ; elle supprime pratiquement tout contrôle sur les finances publiques du pays.

I

La loi du 22 mars 1924.

En France, la tendance générale des lois de « crise » a été de donner au gouvernement les pouvoirs nécessaires pour réaliser des économies soit par des réformes administratives, soit par toutes mesures restreignant les dépenses, mesures que l'Exécutif paraît plus apte à réaliser.

Ces attributions lui sont conférées souvent pour un temps déterminé seulement. De plus, la loi prévoit généralement une clause de ratification dans un délai fixé par elle.

Ces deux conditions avaient été spécifiées par la première loi qui nous intéresse, celle du 22 mars 1924, qui, dans son article 1^{er}, conférait au Président de la République, le pouvoir de procéder par décrets à toutes les réformes administratives nécessaires à la réalisation d'économies.

« ARTICLE 1^{er}. — Des réductions, dont le total ne devra pas être inférieur à un milliard de francs, seront effectuées en 1924 sur les dépenses de l'Etat.

Le gouvernement est autorisé, pendant les quatre mois qui suivront la promulgation de la présente loi, à procéder, par des décrets rendus en Conseil d'Etat, après avoir été approuvés en Conseil des ministres, à toutes les réformes et simplifications administratives que comportera la réalisation de ces économies. Lorsque les mesures ainsi prises auront nécessité des modifications aux lois en vigueur, les

décrets seront soumis à la sanction législative dans un délai de six mois. »

La baisse du franc français, la nécessité d'assurer d'une manière plus satisfaisante l'équilibre du budget dit des « dépenses recouvrables » qui, à défaut de versements de l'Allemagne, se trouvait alimenté à peu près exclusivement par l'emprunt, sont les causes du vote de cette loi proposée par le gouvernement de M. Poincaré.

La chute du franc avait eu pour conséquence la crise des changes du début de janvier 1924. Pour atteindre la stabilisation de notre monnaie, il fallait de toute nécessité et aussi rapidement que possible, réaliser l'équilibre du budget national. « Pour sortir de la vie chère, disait M. Maurice Bokanowski, il faut sortir de la crise des changes. Pour sortir de la crise des changes, il faut sortir du déficit » (1).

La loi crée des ressources fiscales nouvelles en instituant en principe, une majoration de deux décimes sur tous les impôts d'Etat et en établissant diverses mesures d'ordre financier. En présence de cet accroissement considérable des charges, il fallait donner aux contribuables l'assurance que, dans toute la mesure du possible, des économies allaient être réalisées. C'est pour atteindre ce but que, par le premier article de la loi, le gouvernement s'engage à réaliser en 1924 un milliard de réduction de dépenses, que par le dernier il demande à ramener de 13 à 7 milliards ses facultés d'appel au crédit pour cette année 1924.

Ces réformes, à raison de la rapidité avec laquelle elles doivent être effectuées, seront réalisées par « décrets législatifs » car « pour atteindre un pareil chiffre, il faudra beaucoup transformer. Les réformes, les simplifications à réaliser seront diverses et multiples. Beaucoup d'entre elles sont du domaine administratif, mais quelques-unes peuvent par certains points, peut-être par un menu détail, toucher

(1) Rapport à la Chambre n° 6980, p. 8.

à un texte législatif en vigueur. Or la procédure parlementaire est forcément longue.

« C'est pourquoi le Gouvernement vous propose de l'autoriser à procéder par décrets rendus en Conseil d'Etat, chaque fois qu'une disposition paraîtra sortir du cadre de ses pouvoirs normaux. Cette disposition n'a d'autre objet que d'éviter des retards. En définitive le Parlement doit seul rester juge, et il sera appelé à donner sa sanction aux mesures pouvant comporter quelque modification aux lois en vigueur » (1).

La disposition de l'article 1^{er}, dernier alinéa de la loi de 1924, qui avait été vivement combattue comme inconstitutionnelle, par les partis de gauche, n'a pas reçu d'application. Nous reviendrons, dans la seconde partie de notre étude, sur la question de savoir dans quelle mesure est légitime l'attitude du Parlement, se déchargeant, sur le Président de la République, du soin d'intervenir en des matières jusque-là réglées par des lois.

Certains décrets furent cependant présentés par le gouvernement au Conseil d'Etat, mais, les élections du 11 mai 1924 renversèrent le ministère Poincaré, avant qu'il ait pu utiliser les pouvoirs qui lui avaient été accordés, et le gouvernement issu de la majorité nouvelle décida de n'en pas faire usage.

L'article 1^{er} de la loi du 22 mars 1924 a été abrogé par la loi du 10 mars 1925 (art. 40).

II

La loi du 3 août 1926.

La loi du 3 août 1926 apporte une contribution importante à l'histoire du pouvoir réglementaire en France. Le Président du Conseil, avec sa ténacité habituelle, repre-

(1) *Exposé des motifs*, n° 6972, p. 3.

nait l'idée qu'il avait déjà fait triompher dans la loi du 22 mars 1924 (art. 1^{er}), mais sans pouvoir l'amener à réalisation.

Depuis 1924, la situation financière de la France était devenue de plus en plus mauvaise. Malgré le vote de plusieurs lois, dites « d'assainissement financier », lois du 4 décembre 1925, du 4 avril 1926, lois de finances du 13 juillet 1925 et du 29 avril 1926 qui contiennent nombre de dispositions tendant à la réforme financière, la chute de notre monnaie, continuait, depuis deux ans et demi, d'une façon à peu près constante sous l'influence d'un certain nombre de facteurs.

D'abord, la précarité de l'équilibre budgétaire : le budget était, en 1926, en strict équilibre, mais, comme l'avait écrit un peu auparavant M. Allix : « dans les circonstances présentes, un budget en strict équilibre est un budget voué au déficit » (1). Ce déficit allait, en effet, provenir de la hausse des changes, du relèvement envisagé des traitements des fonctionnaires, enfin d'un certain nombre de dépenses laissées à la charge de la Trésorerie.

Il y a plus : certaines des mesures, grâce auxquelles avait été obtenu cet équilibre fictif, ne pouvaient être considérées que comme des innovations néfastes d'où résultait une fiscalité excessive : l'institution du serment fiscal (qui, d'ailleurs, existe toujours), la création du carnet de coupons, la taxe civique, notamment.

Le problème de l'amortissement de la dette intérieure n'avait pas reçu de solution, c'était là, pourtant, une tâche d'une urgence absolue. D'autre part, la question des dettes interalliées avait pris, au mois de mai 1926, un caractère aigu.

Enfin et surtout, le gouvernement au pouvoir semblait manquer singulièrement de hardiesse dans les conceptions

(1) *R. pol. et parl.*, 1926. Les deux projets financiers devant le Parlement, I, 20.

et de fermeté dans l'action. Il paraissait ignorer que le moment était venu d'aborder sans retard l'œuvre qui consisterait à rétablir en France une monnaie saine, à l'imitation d'un grand nombre d'Etats européens. Pour conjurer le péril, le gouvernement prit une mesure sérieuse. Ce fut la constitution, par décret en date du 31 mai 1926, d'un comité d'experts financiers « qui aura à donner son avis sur les questions dont il sera saisi par le Ministre des finances, notamment sur les mesures propres à réaliser l'assainissement financier. » Leur rapport fut publié le 3 juillet. Il peut se résumer de la façon suivante : l'assainissement financier consiste essentiellement dans le retour à la stabilité monétaire. La stabilisation suppose un équilibre absolu du budget, d'où la nécessité d'un nouvel effort fiscal et d'importantes économies ; elle suppose également le fonctionnement normal de la trésorerie, d'où la nécessité d'une caisse de gestion des bons de la défense nationale. Elle ne pourra être accomplie qu'avec l'aide de crédits extérieurs et ces crédits ne nous seront accordés qu'une fois le montant de nos dettes, à l'égard de l'étranger, définitivement fixé, d'où la nécessité d'accords avec les Etats-Unis et l'Angleterre.

Le caractère officiel de la mission dont avait été investi le comité, la compétence des membres qui le composaient (professeurs à la Faculté de Droit de Paris, dirigeants de grandes entreprises industrielles, commerciales et surtout bancaires) faisaient du rapport des experts un document dont il était impossible que les gouvernements futurs fissent abstraction dans l'élaboration de leurs projets.

Le gouvernement qui était au pouvoir, lors de la publication du rapport, n'était pas celui qui avait nommé le comité des experts un mois auparavant.

Le nouveau cabinet, constitué le 23 juin, avait à sa tête M. Briand, et comme Ministre des finances M. Joseph Caillaux, qui devenait, en même temps, vice-président du conseil. M. Caillaux présenta, le 16 juillet, un projet de

loi qui constituait presque la traduction pure et simple des recommandations du comité. Ce projet était ainsi conçu :

« ARTICLE 1^{er}. — Le gouvernement est autorisé, jusqu'au 30 novembre 1926, à prendre, par décrets délibérés en Conseil des ministres, toutes les mesures propres à réaliser le redressement financier et la stabilisation de la monnaie.

« ARTICLE 2. — Ceux de ces décrets qui comportent des dispositions fiscales, seront soumis à la ratification législative, à l'ouverture de la session ordinaire de 1927, les mesures qu'ils auront prescrites restant définitivement acquises. »

L'exposé des motifs justifiait ainsi les dispositions du projet : « La forme sous laquelle il se présente n'implique rien qui puisse être considéré comme dérogoire aux droits du Parlement. En vous demandant de l'autoriser à prendre par décrets, en Conseil des ministres, toutes mesures propres à assurer le redressement des finances et de la monnaie nationale, le gouvernement ne cède qu'à l'impérieuse nécessité d'aller vite et à celle, plus essentielle encore, de poursuivre un plan qui ne comporte à ses yeux aucune division. »

Puis venait une énumération des réformes que comptait réaliser le gouvernement, en vertu des pouvoirs qui lui seraient conférés : réformes fiscales, mesures concernant la trésorerie, mesures d'ordre administratif et d'ordre économique.

Ce plan Caillaux était complété à l'extérieur par l'accord signé à Londres, le 12 juillet, par notre Ministre des finances, au sujet du règlement de notre dette vis-à-vis de la Grande-Bretagne.

Le projet de loi, déposé par M. Caillaux, ne fut pas accepté par la Chambre des Députés. Le passage à la discussion des articles, sur lequel le gouvernement avait posé

la question de confiance, fut repoussé. Le Cabinet donna immédiatement sa démission.

Un nouveau ministère, composé exclusivement de représentants des partis de gauche, lui succéda et dura deux jours. Un ministère « d'union nationale » fut aussitôt constitué par M. Poincaré.

Comprenant que la situation ne laissait place à aucune hésitation, le nouveau gouvernement se hâta de présenter un projet de redressement financier, dès le 27 juillet.

Ce jour-là, dans sa déclaration, le Président du Conseil déclara notamment : « Après un examen attentif et consciencieux de la situation, nous avons la profonde conviction qu'il est possible d'améliorer rapidement l'état des finances françaises et de relever le cours de notre devise. Ce résultat dépend entièrement d'une collaboration immédiate et résolue entre le gouvernement et les Chambres » (1).

Enfin, dans l'exposé des motifs, il précisait le but poursuivi en ces termes : « Le gouvernement, par le présent projet de loi, se propose pour unique but de restaurer le crédit intérieur, condition première de toute tentative de restauration monétaire. » Pour y parvenir, le Parlement doit : « parachever l'équilibre budgétaire, entreprendre immédiatement l'amortissement de la dette publique, voter les mesures indispensables pour attirer ou retenir en France les capitaux.

« Les réformes ne comporteront pas seulement des suppressions et des fusions d'emplois, mais la réorganisation des administrations publiques et la refonte des finances locales. »

Il semble bien, par les déclarations du gouvernement, que, dans la pensée de M. Poincaré, le projet qui devait devenir la loi du 3 août n'était qu'une partie d'un plus vaste ensemble de réformes. Il en était, en tous cas, la

(1) *J. O.* du 28 juillet 1926, p. 3036.

préface indispensable. Les Chambres l'ont compris et ont voté la loi avec une très grande rapidité : déposé le 27 juillet sur le bureau de la Chambre des Députés, discuté et adopté par elle le 31 juillet, le projet était accepté, sans modification, au Sénat, le 3 août. Ce résultat remarquable a été obtenu par la discipline sévère à laquelle, dans l'intérêt du pays, se sont soumises les deux Assemblées ; il est dû aussi à l'autorité personnelle du Président du Conseil.

La loi du 3 août 1926 prévoit deux régimes différents :

1^o *Des réformes fiscales* : ce sont les articles 2 et 12 en matière de droits spécifiques et de taxe sur le chiffre d'affaires, et l'article 13 en matière de droits de douane, que nous avons étudiés précédemment, et qui contiennent déjà une importante augmentation des pouvoirs de l'Exécutif. La loi ne prévoit pas la ratification législative pour les décrets pris en exécution des articles 2 et 12.

2^o *Des réformes d'ordre administratif* : c'est la disposition fondamentale de la loi, contenue dans l'article 1^{er} : « Le gouvernement est autorisé à procéder par décrets, jusqu'au 31 décembre 1926, à toutes suppressions ou fusions d'emplois, d'établissements ou de services. Lorsque ces mesures nécessiteront, soit des modifications à des organisations, formalités ou procédures fixées par la loi, soit des annulations ou transferts de crédits, elles devront être soumises à la ratification des Chambres dans un délai de 3 mois. »

Notons tout de suite que la loi restreint les pouvoirs du gouvernement en matière d'emplois : elle lui permet toutes suppressions ou fusions, mais non les créations d'emplois.

Quant à la ratification, elle n'intervient pas en tous cas, mais uniquement lorsque les mesures prises entraîneront des modifications aux lois existantes. Le délai de 3 mois fixé, vise, bien entendu, le dépôt du projet de ratification, non la ratification elle-même. Enfin, la durée d'applica-

tion de la loi ne s'étend que jusqu'au 31 décembre 1926.

M. Bonnard (1) fait remarquer que l'interprétation de la disposition de l'article 1^{er} de la loi du 3 août a été élargie au delà de son sens strict ; en outre des mesures de suppressions et de fusions, le gouvernement s'est cru autorisé à prendre beaucoup de décisions pouvant être considérées comme des conséquences des premières : simplification de procédures à raison des réductions opérées dans le personnel, importantes mesures de déconcentration ou de décentralisation, soit territoriales, soit par services. Enfin, certains décrets ne se rattachent que d'une façon assez vague aux objets prévus par la loi.

La loi de 1924 avait eu pour but de réaliser des économies ; si cette limitation ne se trouve pas aussi expressément formulée dans la loi de 1926, elle est cependant déterminée par son esprit. M. Poincaré, dans l'exposé des motifs du projet, disait : « Une bonne gestion des finances publiques, c'est d'abord la rigoureuse compression des frais généraux de l'Etat. Jusqu'ici, les économies toujours promises n'ont jamais pu être entièrement réalisées... C'est pourquoi il nous a paru nécessaire de demander au Parlement l'autorisation de procéder sans délai aux réformes que le pays réclame. »

Le gouvernement a donc poursuivi un but d'économies, mais à travers lui, il a cherché à réaliser une plus vaste entreprise de réforme administrative. En cette matière, sa tendance générale paraît avoir été plutôt de vouloir débarrasser les institutions d'éléments ayant perdu leur utilité ou leur efficacité, que de désirer une transformation radicale.

En exécution de la loi, ont été pris de nombreux décrets ; nous les grouperons — en ne citant que les principaux — sous quatre titres :

(1) *Op. cit. R. D. P.*, 1927, p. 248.

1^o SUPPRESSION D'EMPLOIS, D'ÉTABLISSEMENTS
OU DE SERVICES.

a) *Réforme des Conseils de préfecture par les décrets des 6 et 26 septembre, 3 décembre 1926.* — Le décret du 6 septembre supprime les Conseils de préfecture autres que celui de la Seine, et les remplace par 22 Conseils de préfecture interdépartementaux.

Comme conséquence de cette réorganisation, il fallut d'abord régler la question des arrêtés du préfet en Conseil de préfecture, puisque le Conseil interdépartemental ne pouvait plus être un organe consultatif auprès de chaque préfet. C'est ce que réalisent les décrets du 10 septembre (art. 5), 1^{er} octobre et 28 décembre 1926.

b) *Préfectures et sous-préfectures.* — Le décret du 10 septembre 1926 supprime 106 arrondissements et 70 secrétaires généraux de préfecture.

En conséquence, le décret du 10 septembre 1926 organise les suppléances dans l'administration préfectorale, celui du 17 septembre vise les Conseils d'arrondissement, celui du 8 octobre donne aux archivistes départementaux la signature des expéditions de pièces à la place des secrétaires généraux supprimés.

c) *Tribunaux.* — Le décret du 3 septembre 1926 supprime 227 tribunaux d'arrondissement, et institue, dans chaque département, un tribunal de première instance, dont la compétence est substituée à celle des tribunaux d'arrondissement.

De nombreux décrets règlent les conséquences de ces suppressions en ce qui concerne les maisons d'arrêt, le siège des cours d'assises, le personnel judiciaire, les avoués, les avocats, les organisations des bureaux de conservation des hypothèques.

Le décret du 5 novembre 1926 établit l'institution du juge délégué.

d) *Administration des finances.* — Le décret du 21 septembre 1926 supprime 153 recettes des finances. Celui du 1^{er} octobre opère, dans l'administration des douanes, des réductions beaucoup plus limitées.

Enfin les services des postes et télégraphes, de l'armée, de la marine de guerre et de la marine marchande, de l'agriculture, sont réformés, réduits ou supprimés par divers décrets (1).

2^o FUSIONS D'EMPLOIS, D'ÉTABLISSEMENTS OU DE SERVICES.

Les réformes ont tendu à concentrer entre les mains d'un seul service ou d'un seul agent les attributions jusque-là réparties entre plusieurs.

Le décret du 17 septembre 1926 fusionne la régie des contributions directes et celle de l'enregistrement, des domaines et du timbre.

Deux décrets du 1^{er} octobre et un du 10 septembre 1926 vise des fusions ou réorganisations de services à l'instruction publique, aux travaux publics et dans l'armée.

3^o SIMPLIFICATIONS DANS LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES.

Le décret du 28 décembre 1926 modifie la procédure relative à la participation des départements, des communes et des chambres de commerce à certains travaux de chemins de fer.

Le décret du 1^{er} octobre 1926 concerne les subventions de l'Etat aux services de transport automobile.

(1) Postes et télégraphes : décret du 7 octobre 1926. Armée : décrets du 10 septembre et 25 octobre 1926. Marine de guerre : décrets du 30 décembre et du 10 septembre 1926. Marine marchande : décret du 8 novembre 1926. Agriculture : décrets du 29 octobre, 9 novembre et 29 décembre 1926. La composition du domaine public fluvial a été modifiée par le décret du 28 décembre 1926.

Le décret du 28 décembre 1926 concerne l'unification des compétences en matière de police de la circulation et de la conservation des voies publiques.

4^o DÉCONCENTRATION ET DÉCENTRALISATION.

a) La décentralisation par services est opérée par les décrets du 1^{er} octobre et du 28 décembre 1926, créant de nouveaux établissements publics, et par ceux du 16 novembre et du 28 décembre 1926, élargissant l'autonomie de services existants (chemins de fer).

b) La déconcentration et décentralisation territoriale est réalisée pour les administrations départementales et communales par le décret du 5 novembre 1926, modifiant notamment de nombreuses dispositions des lois du 10 août 1871 et du 5 avril 1884.

Ce décret réalise la déconcentration, d'une part du pouvoir central au profit du préfet, d'autre part du préfet au profit du sous-préfet. Il crée des facilités de fonctionnement pour les Conseils généraux et les Conseils municipaux.

c) La déconcentration a été encore obtenue par l'élargissement des pouvoirs des préfets : décrets des 1^{er} octobre, 14 et 28 décembre 1926 ; celui du 14 décembre concerne le préfet de la Seine.

En terminant cette rapide énumération des décrets pris en exécution de la loi du 3 août, citons trois décrets n'appartenant à aucune des catégories envisagées : le décret du 21 décembre 1926, relatif à l'organisation de la Cour des Comptes, celui du 30 décembre 1926 organisant le recrutement des commissaires du gouvernement pour la section spéciale du contentieux du Conseil d'Etat, celui du 28 décembre 1926, qui transforme le recrutement du corps des administrateurs de l'inscription maritime, enfin celui du 28 décembre 1926, relatif aux régies municipales.

Le Conseil d'Etat a rendu, à propos de la légalité de ce

dernier décret, un arrêt intéressant en ce qu'il détermine la portée exacte de la loi du 3 août : il décide qu'elle permet *toutes mesures d'économie, même indirectement réalisées*, comme c'est le cas dans le décret du 28 décembre 1926, qui, en réformant des organismes locaux, provoque par répercussion des économies dans les finances de l'Etat.

Par la disposition de l'article 1^{er} de la loi du 3 août 1926, dit l'arrêt du 30 mai 1930 (1), « le législateur a entendu mettre le gouvernement à même de prendre toutes les mesures nécessaires à la réalisation d'économies par des réformes apportées tant aux services de l'Etat qu'à ceux des collectivités locales ; en soumettant à une réglementation spéciale l'organisation et le fonctionnement des régies municipales... le Chef de l'Etat s'est borné à assurer une meilleure gestion de ces régies, et à pourvoir à l'exécution des services publics dont s'agit dans les conditions les mieux appropriées à l'intérêt des finances communales. »

Dans leurs grandes lignes, les réformes accomplies par les décrets de 1926 ont subsisté ; l'une d'elles, cependant, et non des moindres, n'a pas pu résister aux réclamations des électeurs et à la faiblesse de leurs élus : les lois des 22 août 1929 et 16 juillet 1930 ont à peu près totalement fait disparaître la réforme réalisée par le décret du 3 septembre 1926, en rétablissant les tribunaux d'arrondissement. Ceci prouve abondamment la quasi-impossibilité où se trouve le Parlement de supprimer une catégorie de dépenses publiques ; l'inutilité de beaucoup de tribunaux d'arrondissement était généralement reconnue, mais les intérêts locaux et professionnels se sont coalisés pour faire échouer la réforme. « En réalité, dit M. Jèze, c'est une tâche au-dessus des forces des Parlements modernes (de supprimer ou de réduire certaines dépenses) lorsqu'il s'agit de dépenses normales, périodiques, ordinaires... Ce n'est guère qu'en pé-

(1) Cons. d'Etat, 30 mai 1930, Syndicat professionnel des épiciers en détail, *Rec.*, p. 583.

riode révolutionnaire que se sont opérées, en France, les grandes réformes : un Parlement normal en est incapable. Si la réforme est faite en période de crise, elle a les plus grandes chances d'être abrogée, une fois la crise passée » (1).

Il ne faut cependant pas exagérer ; la loi du 3 août a permis de réaliser de véritables réformes et qui ont duré, en ce qui concerne notamment les Conseils de préfecture. Sans avoir opéré de transformations profondes dans l'organisation et le fonctionnement de notre mécanisme administratif, elle en a assoupli et modernisé certains rouages et elle a été le point de départ de la grande œuvre de notre redressement financier. Dans ce rôle, elle a été complétée par deux lois ; la loi du 7 août 1926 et la loi constitutionnelle du 10 août 1926, instituant, dans les formes les plus solennelles une caisse autonome de gestion des bons de la Défense nationale et d'amortissement de la dette publique, pourvue de ressources qui lui sont spécialement affectées, et dont l'autonomie a le caractère constitutionnel ; une troisième loi du 11 août a autorisé la Banque de France à procéder à des achats de monnaie d'or et d'argent sur le marché par dérogation à la loi du 12 février 1916 ; enfin, la stabilisation du franc a été réalisée, comme nous le savons, par la loi du 25 juin 1928.

III

L'article 36 de la loi de finances du 28 février 1934.

La loi de 1926 devait créer un précédent que les gouvernements futurs, aux prises avec les mêmes difficultés que le ministère Poincaré, n'ont pas hésité à imiter.

Depuis 1926, à des difficultés financières sans cesse grandissantes, à une situation économique inquiétante, dont les

(1) *Cours de finances publiques 1929-1930*, p. 104 et suiv.

répercussions se font durement sentir du point de vue social notamment, par le chômage, s'est ajoutée une véritable crise du régime parlementaire, due entre autres au discrédit dans lequel sont tombés ses représentants.

Du 29 juillet 1929, date de la chute du ministère Poincaré jusqu'à la fin de janvier 1934, quatorze ministères se sont succédé dont le plus long est resté onze mois au pouvoir, dont certains ont duré 3 ou 8 jours ! La situation s'est encore aggravée à partir de 1932 : en moins de treize mois, cinq ministères sont tombés !

L'impossibilité pour cette Chambre, mal venue, issue des élections de 1932, d'arriver à constituer une majorité stable, est la cause de ce véritable jeu de massacre, mais aussi la diminution toujours plus grande, chez les hommes politiques, de la notion d'intérêt national qui a fait place aux combinaisons de partis.

Les beaux jours de la prospérité économique étant depuis longtemps révolus, le malaise du pays s'est accru du sentiment de n'être pas gouverné à côté de nations dont le régime autoritaire faisait ressortir d'autant plus vivement l'impuissance du nôtre.

En décembre 1933, le gouvernement, désireux de réaliser l'équilibre budgétaire, obtint des Chambres le vote de la loi du 23 décembre, dont l'article 8 est ainsi conçu : « Dès la promulgation de la présente loi, il sera procédé à une réforme administrative qui devra comporter la suppression d'emplois ou de services, la limitation ou la suppression des cumuls, la simplification des méthodes et des rouages dans les services publics.

« Cette réforme devra procurer, sur les crédits ouverts au budget de l'exercice 1934, une économie minima de 300 millions.

« La réforme sera réalisée par décrets rendus sous le contre-seing du ministre intéressé et du ministre du budget, nonobstant toutes dispositions antérieures contraires. Ces décrets seront soumis aux Chambres dans le mois qui suivra

leur publication, lorsqu'ils auront modifié des textes législatifs.

« Toute création d'emploi est désormais interdite. Aucune dérogation ne sera admise, sauf par un texte de loi spécial. »

Les dispositions de cet article ressemblent étrangement à celles de la loi du 3 août 1926. L'article 12 y ajoute une autre mesure d'économie : en modifiant le dernier paragraphe de l'article 78 de la loi du 28 février 1933, il prévoit la possibilité — sur les conclusions d'une commission instituée par cet article 78 — de supprimer ou transformer, par décret, nonobstant toutes dispositions législatives contraires, des offices autonomes dépendants de l'Etat.

Cette loi présente peu d'intérêt pratique, le ministère étant tombé à la fin de janvier 1934, sans l'avoir mise à exécution.

Ce furent alors les événements du début de février 1934, causés par l'indignation générale en présence de scandales retentissants, et devant la carence du Parlement, puis l'arrivée au pouvoir de M. Doumergue, qui constitua le 10 février un gouvernement d'union nationale, moins les socialistes.

La situation du cabinet Doumergue devant les Chambres était assez différente de celle de M. Poincaré. En 1926, alors que celui-ci avait été appelé au pouvoir — sans doute hors des règles strictes du jeu parlementaire puisqu'il constituait un gouvernement d'union nationale, — mais conformément au vœu du Parlement, M. Doumergue, en 1934, lui, a été en quelque sorte imposé par l'opinion. Les Chambres ont compris — les présidents du Sénat et de la Chambre des Députés se sont fait les interprètes des deux assemblées pour appeler M. Doumergue — qu'il leur fallait céder au mouvement populaire, ou risquer de disparaître : elles ont cédé, par peur, mais avec l'espoir de la revanche. Cette revanche, ce devait être la chute du ministère le 8 novembre 1934, ce sera peut-être la suppression

de l'œuvre accomplie par lui, qui est déjà infiniment plus critiquée que ne l'a jamais été celle de M. Poincaré.

En assumant la conduite du gouvernement, M. Doumergue s'est fixé un double but : d'abord le redressement financier par le rétablissement de l'équilibre budgétaire et par la réforme administrative, but premier et urgent mais qui, pour lui, n'était que le prélude d'une réforme d'un intérêt beaucoup plus durable et profond : celle de l'Etat, par une révision prudente, mais nécessaire de la Constitution dans le cadre de la légalité.

Dans sa déclaration ministérielle, le Président du Conseil avait déjà exposé ses projets, qu'il avait mis comme condition à son acceptation du pouvoir ; les Chambres lui avaient donné leur accord. C'est cependant au moment où la révision de la Constitution allait être décidée, et à cause de cela qu'elles ont renversé le ministère, sans souci des promesses faites neuf mois plus tôt.

C'est par insertion d'un article spécial dans la loi de finances que le gouvernement s'est fait remettre les pouvoirs exceptionnels dont il avait besoin pour réaliser l'œuvre de restauration qu'il avait en vue. L'article 36 de la loi du 28 février 1934, portant fixation du budget général de l'exercice 1934, contient, en effet, les précisions suivantes : « Le gouvernement est autorisé, jusqu'au 30 juin 1934, à prendre, nonobstant toutes dispositions législatives contraires, par décrets rendus en Conseil des ministres et contresignés du Président du Conseil et du Ministre des finances, les mesures d'économie qu'exigera l'équilibre du budget.

« Ces décrets seront soumis à ratification des Chambres avant le 31 octobre 1934, ils auront force exécutoire jusqu'à décision du Parlement. »

Cet article 36 fait bien partie de la série des lois d'économie votées depuis la guerre. Il poursuit le même but, et donne au gouvernement les mêmes moyens. Il contient une précision de plus par rapport à la force exécutoire des

décrets pris en exécution de ses dispositions ; tout le monde aurait été d'accord alors même qu'il n'en eût pas parlé.

Le but du gouvernement a été, moins d'augmenter les recettes, notre fiscalité étant devenue extrêmement lourde, l'une des plus lourdes du monde, que de diminuer les dépenses. La tâche était urgente. Dans le rapport (1) adressé au Président de la République lors de la signature des premiers décrets, le Président du Conseil écrit : « Si le Parlement n'avait pas, conformément au vœu du pays, accordé au gouvernement ce pouvoir exceptionnel, et si le gouvernement avait hésité à en user, c'eût été, à bref délai, la fermeture des caisses de l'Etat, la suspension de tous paiements, la faillite à tous les engagements.

« Ou bien c'eût été l'inflation et les troubles qui, toujours, s'ensuivent, car l'inflation ne résout pas les problèmes. Les ajournant en les aggravant, elle conduit, elle aussi à la banqueroute, génératrice de toutes les colères sociales et de toutes les convulsions politiques.

« Or la stabilité de notre situation financière est, à l'heure où nous sommes, l'indispensable condition de l'ordre français et même de l'ordre européen. »

Puisqu'il n'était pas possible de songer à une aggravation du poids des impôts pour obtenir l'équilibre budgétaire, il fallait avoir recours aux seules économies. En pareille situation, quel exemple ont donné les individus ? « Sans moyen d'accroître leurs ressources (1), ils ont réduit leur train de vie, supprimé le superflu, économisé même sur le nécessaire. Il n'est pas d'autre politique pour l'Etat, s'il ne veut un jour, la caisse vide, cesser tout paiement.

« Nos présentes difficultés proviennent de ce que, pendant plusieurs années, on n'est point parvenu à ajuster les recettes aux dépenses. Comme toutes les grandes questions, celle-ci est claire. On n'aurait pas d'excuses à tarder à la résoudre...

(1) *J. O.*, 5 avril 1934, p. 3490 et suiv.

« Répétons que l'on ne peut dépenser que ce que l'on reçoit. La dépense doit être abaissée au niveau des recettes. C'est par les économies, et les économies seules, que doit être obtenu l'équilibre du budget de 1934. »

Pour atteindre cet équilibre, il fallait faire un effort sérieux. En effet, le gouvernement, en procédant à une réévaluation minutieuse des recettes, en recherchant l'effet exact des mesures d'économies votées auparavant, était arrivé à la conclusion que, pour rétablir l'équilibre entre les recettes et les dépenses du budget de 1934, c'était 4 milliards d'économies qu'il fallait réaliser. Depuis le budget de 1929-1930, le dernier en équilibre, ceux de 1930-1931, 1931-1932, 1932-1933 s'étaient soldés par un déficit variant entre 2.600 millions et plus de 7 milliards ! C'est que, d'année en année, croissaient automatiquement les dépenses, alors que fléchissait sans cesse le rendement des impôts.

De quelle manière s'est accomplie l'œuvre de réforme, en vertu de quels principes ? C'est ce que nous allons examiner, sans entrer dans le détail de chaque décret, sans même les citer tous, ce qui serait un travail fastidieux et long, étant donné leur nombre (1).

Les décrets pris en exécution de l'article 36 de la loi du 28 février 1934 peuvent être considérés sous trois angles.

1^o RÉFORME DES ABUS ET RÉFORME ADMINISTRATIVE.

Il y a abus dans tout accroissement excessif de l'appareil administratif de l'Etat, dans toute dépense qui ne correspond pas à une nécessité ou à la juste rémunération d'un service, dans tout cumul non justifié, dans le nombre exagéré des fonctionnaires dont le rendement n'a pas répondu à l'augmentation numérique.

Ce n'est pas tout : en dehors des abus, il y a, dans le

(1) Nous en donnerons la liste entière, en annexe, à la fin du volume.

fonctionnement normal de l'administration, des déficiences qu'il faudrait supprimer, une réforme générale réclamée depuis longtemps et qu'il faudrait réaliser.

Il est nécessaire, en effet, de mettre « dans notre vieille administration, si peu modifiée depuis le Premier Empire, si peu adaptée à la vie moderne, de l'ordre, de la lumière, de la jeunesse.

« La simplification des méthodes et des procédures doit donner plus de satisfaction à l'usager, un emploi plus efficace du travail de nos fonctionnaires (1). »

Réforme des abus.

a) *Le nombre des fonctionnaires.* — Pour que cette réforme soit effectuée rapidement, le gouvernement, par décret en date du 4 avril 1934, a réduit d'un dixième les effectifs des personnels civils et militaires de l'Etat, par suppression d'emplois.

Il a estimé que cette mesure aurait l'avantage, non seulement d'être une source d'économie, mais de contraindre les administrations à modifier elles-mêmes leurs méthodes.

Un grand nombre de décrets ont, en exécution du décret du 4 avril, opéré des suppressions d'effectifs dans les diverses administrations publiques (2).

(1) Rapport précité.

(2) Décrets du 17 avril, 29 et 30 juin 1934, relatifs à l'administration des P. T. T.

Décret du 28 avril 1934, relatif à la Cour des Comptes.

Décret du 28 avril 1934, relatif à l'organisation générale de l'armée.

Décrets des 5 mai 1934 et 30 juin 1934, relatifs à la Marine marchande et à l'inscription maritime.

Décret du 5 mai 1934 relatif aux bureaux des préfectures et sous-préfectures.

Décret du 5 mai 1934 relatif à l'administration préfectorale et aux Conseils de préfecture.

Décrets des 5 et 10 mai 1934, relatifs au Conseil d'Etat.

Décret du 5 juin 1934, relatif à l'administration centrale du Ministère des Colonies.

Décret du 20 juin 1934, relatif à l'administration pénitentiaire coloniale.

Un second décret du 4 avril 1934, modifié le 10 mai, règle la mise à la retraite anticipée des agents de l'Etat en sur-nombre, conséquence inévitable des suppressions d'emplois. Plusieurs autres décrets, notamment des 15 mai, 5, 12, 25, 29 et 30 juin 1934, visent la même question, ou effectuent la répartition des emplois supprimés entre les divers services. Certains d'entre eux annulent, dans les budgets des divers ministères, les crédits correspondant aux emplois supprimés.

Un décret du 30 juin proroge les délais prévus par les décrets des 4 avril 1934 et 10 mai 1934, relatifs à la réforme administrative.

b) *Les cumuls.* — « Dans notre législation, si touffue, des dispositions successives ont accordé à la même personne, pour la même tâche, ou pour des occupations variées, des rémunérations diverses alors que, dans l'esprit du législateur, le cumul de ces allocations n'était pas, la plupart

(Suite de la note 2 de la page précédente).

Décret du 25 juin 1934, relatif à l'Ecole des Mines et à l'Ecole des Ponts et Chaussées.

Décret du 25 juin 1934, modifiant l'article 13 du Code de Justice militaire.

Décret du 25 juin 1934, relatif au Ministère du Travail.

Décret du 29 juin 1934, relatif aux cadres du personnel de l'enseignement primaire.

Décret du 30 juin 1934 relatif au personnel des archives nationales et départementales.

Décret du 30 juin 1934, relatif aux cadres du personnel de l'Inspection académique de Paris.

Décrets du 30 juin 1934, relatifs aux différents corps de la Marine.

Décret du 30 juin 1934 portant suppression de croix de la Légion d'honneur, avec traitement.

Décret du 10 mai 1934, relatif aux trésoreries générales et aux recettes particulières des finances.

Décret du 5 juin 1934, relatif à l'administration centrale du Ministère de l'Education nationale.

Décret du 10 mai 1934 relatif au personnel de l'administration centrale du Ministère de l'Air.

Décrets du 28 mars et du 25 juin 1934 modifiant l'organisation judiciaire, etc...

du temps, prévu... Ils constituent des avantages coûteux, et exorbitants, pour ceux qui savent en profiter » (1).

Quatre décrets du 4 avril 1934 et deux du 30 juin ont fait disparaître un certain nombre de cumuls.

Réforme administrative.

a) *Suppression de plusieurs offices par le décret du 4 avril 1934, à dater du 1^{er} mai 1934* (Cette mesure avait été déjà prévue par l'article 12 de la loi du 28 décembre 1933). — « Ces offices éparpillent l'autorité, accroissent les dépenses sans profit, ni pour l'Etat, ni pour les tâches qu'ils accomplissent » (1).

Par suite de ces suppressions, les conditions d'incorporation dans les divers ministères des établissements et services disparus, le mode de dévolution de leurs biens propres, la situation du personnel qu'ils emploient et, d'une façon générale, toutes les mesures nécessitées par l'application du décret du 4 avril ont été fixées par décret, notamment par le décret du 17 mai 1934, fixant les conditions d'incorporation des services de l'agence générale des colonies.

b) *Réorganisation administrative des secours de chômage.* — Décret du 15 mai 1934, relatif à la réalisation d'un plan de grands travaux contre le chômage au moyen des disponibilités des caisses d'assurances sociales. Celui du 29 juin, relatif à l'application du premier.

c) *Coordination des moyens de transport.* — Décret du 19 avril 1934, relatif à la coordination des transports ferroviaires et routiers. Il prévoit un règlement d'administration publique dans des conditions intéressantes. Ce règlement est intervenu le 25 février 1935.

Décret du 15 mai 1934 relatif à la coordination du rail et de la voie navigable.

(1) Rapport précité.

Décret du 30 juin 1934 relatif à la réglementation de l'affrètement en navigation intérieure.

d) *Simplification de l'appareil administratif* :

— Soit par modification du régime des comptabilités :

Décret du 25 juin 1934, portant modification de l'organisation de la comptabilité publique.

Décret du 25 juin 1934 relatif à la réforme de la comptabilité commerciale.

Décret du 25 juin 1934 ayant pour objet de modifier l'article 25 de la loi du 5 août 1882 (Comptes définitifs du Ministère de la Guerre).

— Soit par simplification de formalités :

Décret du 30 juin 1934 relatif à la dispense d'affirmation des procès-verbaux de contravention.

Décret du 30 juin 1934 simplifiant la procédure relative aux infractions à la police des chemins de fer.

— Soit par unification ou fusions de services :

Décret du 25 juin 1934 portant unification des services de la police municipale de Paris et de la police des communes suburbaines de la Seine.

Décret du 19 avril 1934, relatif à la fusion de l'Office national des mutilés, combattants et victimes de la guerre, et de l'Office national des Pupilles de la Nation.

— Soit par réorganisation administrative ou judiciaire :

Six décrets du 15 juin 1934, portant organisation de l'administration centrale du Ministère des Affaires étrangères.

Décret du 28 avril 1934, modifié par le décret du 30 juin 1934, portant réorganisation de l'administration centrale du Ministère de l'Intérieur et de la Sûreté générale.

Décret du 30 juin 1934, relatif à la réorganisation administrative et financière des lycées.

Décrets des 5 et 10 mai 1934 portant réorganisation du Conseil d'Etat.

Décret du 5 mai 1934 portant extension des attributions juridictionnelles des Conseils de préfecture, complété par le décret du 12 juin 1934, étendant au tribunal administratif d'Alsace et de Lorraine, les dispositions du décret du 5 mai.

Décrets du 28 mars et du 25 juin 1934, modifiant l'organisation judiciaire ayant pour objet, en plus de la réduction du personnel judiciaire, le relèvement du taux de compétence des diverses juridictions.

2° SACRIFICES DEMANDÉS AUX PERSONNES.

a) *Les pensionnés.* — « S'il est légitime que le fonctionnaire, retraité après un temps minimum de services, dispose d'une pension qui lui permette de passer dans le repos les années de sa vieillesse, il n'est pas normal que cette pension, même complétée par diverses bonifications, atteigne ou dépasse parfois le traitement d'activité » (1).

Le décret du 4 avril 1934, portant réforme du régime des pensions civiles et militaires de la loi du 14 avril 1924, dispose qu'en principe le montant des pensions civiles et des pensions militaires fondées sur la durée des services, ne pourra dépasser la moitié du traitement moyen ou de la solde moyenne des trois dernières années d'activité. Même dans le cas où le retraité aurait droit à certains avantages ou bonifications spéciales, le décret prévoit un taux maximum du montant de la pension.

Le décret du 4 avril 1934 a été complété par le décret du 10 mai et deux décrets du 30 juin 1934.

Le gouvernement ayant obtenu l'adhésion des anciens combattants a, par quatre décrets en date du 14 avril 1934, révisé les conditions d'attribution de la carte du combattant et les pensions de guerre, puis organisé une réglementation nouvelle des soins gratuits. Un cinquième décret du même jour institue une retenue de 3 % sur les pensions de

(1) Rapport précité.

guerre, la retraite du combattant et les traitements de la Légion d'Honneur et de la Médaille militaire.

Le décret du 5 mai 1934 revise le régime des pensions locales d'Alsace et de Lorraine, celui du 19 avril 1934 porte modification du régime des retraites des agents des grands réseaux de chemins de fer.

D'autres décrets se rattachent à la même idée, notamment le décret du 11 juin, relatif à la bonification d'intérêts en faveur des pensionnés militaires, celui du 29 mai relatif à l'attribution du pécule, celui du 25 juin relatif à la pension des officiers passés volontairement dans la position de retraite par anticipation, etc...

b) *Les fonctionnaires.* — Le gouvernement a pensé qu'ils seraient privilégiés si, dans la crise générale, ils conservaient l'intégralité des traitements dont les échelles ont été fixées en 1930.

D'autre part, les traitements publics représentent 11 milliards — plus du cinquième du budget —; il est indispensable pour l'équilibre qu'ils permettent une économie importante qui ne pourra être réalisée que par un prélèvement général.

Un décret du 4 avril 1934 abroge l'article 10 de la loi du 10 décembre 1933, qui avait institué un prélèvement exceptionnel sur les traitements, soldes et émoluments des agents de l'Etat, et y substitue, à partir du 1^{er} avril, un prélèvement portant sur tous les traitements, échelonné de 5 à 10 %.

Dans un ordre d'idées analogue, un décret du même jour modifie les règles actuellement applicables en matière de rappels d'ancienneté pour services militaires.

3^o RÉDUCTIONS OU SUPPRESSIONS DE SUBVENTIONS.

a) Le premier des quatorze décrets en date du 4 avril 1934, modifié par le décret du 12 juin 1934, réalise, au

moyen d'économies effectuées par chapitres, l'équilibre comptable du budget de 1934.

Après une révision sincère des dotations budgétaires affectées aux dépenses, autres que celles de personnel, le gouvernement, par ce décret, obtient, sur l'ensemble des ministères, des économies s'élevant à une somme de plus de 628 millions de francs. On peut citer aussi le décret du 6 mars 1934 portant annulation de crédits sur l'exercice 1934.

b) Réduction de certaines primes par un décret du 4 avril 1934, en application d'une règle générale applicable à toutes les subventions allouées sur le budget de l'Etat.

c) Réduction de la contribution de l'Etat aux dépenses des préfectures par un décret du 4 avril 1934, réduisant, à partir du 1^{er} janvier 1934, de 20 %, la participation de l'Etat.

En ce qui concerne les subventions aux sociétés privées, un contrôle des budgets et comptes annuels desdites sociétés est établi par le décret du 25 juin 1934.

d) Suppression des allocations attribuées aux communes en vertu de l'article 41 de la loi du 9 décembre 1905, par le décret du 4 avril 1934. La mesure n'aura effet qu'à partir du 1^{er} janvier 1935, pour ne pas priver les budgets des communes d'une recette qui avait été escomptée par elles lors de l'établissement de leurs prévisions pour l'exercice 1934.

Le décret du 29 mai 1934 porte suppression du versement aux villes sur les recettes des collèges.

e) Réduction de diverses subventions : Décret du 30 juin 1934, portant fixation du pourcentage des subventions allouées par l'Etat à divers titres.

Décret du 25 juin 1934 relatif à la participation de l'Etat aux dépenses d'assistance.

Décret du 30 juin 1934 modifiant la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.

f) Mesures diverses : Décret du 6 avril 1934 portant extension aux colonies des dispositions des décrets du 4 avril 1934, en exécution duquel le décret du 18 mai 1934 règle le mode de nomination aux emplois de directeur des finances aux colonies.

Deux décrets du 30 juin 1934 établissent des taxes, l'un pour le franchissement de nuit d'écluses, éleveurs ou ponts mobiles, l'autre sur les voies navigables.

Tous les décrets (il y en a environ 150), pris en exécution de la loi du 28 février 1934 (article 36) ont été promulgués avant le 30 juin, et soumis à la ratification des Chambres avant le 31 octobre. Le débat sur la ratification — nous l'avons vu à propos des décrets de la loi du 6 juillet 1934 — n'est pas encore ouvert. Des critiques analogues à celles qui visent les décrets de finances s'élèvent contre les décrets d'économies; nombre de ces critiques émanent de ceux que la réforme a touchés dans leurs intérêts et, ne reposant pas sur des motifs légitimes, n'ont pas de valeur réelle, mais d'autres sont véritablement fondées. Certains textes ont été hâtivement promulgués, sans préparation suffisante et aboutissent parfois à des injustices contre lesquelles le pays s'élève très légitimement. C'est d'ailleurs surtout vrai des décrets financiers, et nous en avons donné des exemples précédemment.

L'œuvre accomplie en 1926 par M. Poincaré a certainement été très supérieure : mieux préparée, elle a donné des résultats durables, alors que les réformes de 1934 risquent d'être éphémères.

Le plan de M. Doumergue devait être complété, non seulement dans le domaine fiscal, ce qui a été fait par la loi du 6 juillet, mais dans le domaine de la vie économique, sociale et politique ; il prévoyait un projet d'équipement économique permettant de rétablir dans le pays l'activité normale, qui, seule, doit entraîner la diminution du chômage, la vie plus active des entreprises, la reprise de

l'expansion commerciale et la remise en circulation des capitaux thésaurisés.

Surtout, il comportait la réforme de l'Etat : « la réforme administrative exige et prépare la réforme de l'Etat et la remise à neuf de l'ensemble des pouvoirs publics. Tous les peuples du monde ont donné, dans les dix dernières années, le spectacle de grands changements en surface et en profondeur. Il appartient à la France d'accomplir cette réforme dans la ligne de son génie, de ses traditions et de ses libertés » (1).

Nous savons que le premier point n'a été qu'ébauché, et que le second a échoué par la chute du ministère.

Avant de terminer ce chapitre, consacré à l'extension des pouvoirs de l'Exécutif en matière d'administration générale, notons qu'il aurait été presque aussi exact de l'intituler : décrets d'économie. Le but d'économie est, en effet, le lien qui unit entre elles les différentes lois votées en période de crise, depuis la fin de la guerre de 1914. D'autres réformes ont pu, à la faveur de ce mobile, être réalisées par les gouvernements, il n'en reste pas moins vrai que si le Parlement s'est, à plusieurs reprises, dépouillé d'une partie de ses pouvoirs, c'est parce qu'il s'agissait de réduire les dépenses de l'Etat et qu'il s'en reconnaissait incapable.

Ces différents décrets ont, de ce fait, un caractère commun, mais ils se différencient à d'autres points de vue, en ce qui concerne la procédure formelle d'établissement de chaque décret, quant aux limitations apportées au dessaisissement du pouvoir législatif dans l'objet ou dans le temps, et quant à la clause de ratification. Nous finirons cette étude des décrets d'économie par un tableau résumant leurs différences :

1^o Quant à la procédure formelle d'établissement des décrets :

(1) Rapport précité.

Loi du 22 mars 1924 : décrets rendus en Conseil d'Etat.

Projet du 16 juillet 1926 : décrets délibérés en Conseil des ministres.

Loi du 3 août 1926 : décrets ordinaires.

Loi du 23 décembre 1933 : contreseing du Ministre intéressé et du Ministre du budget.

Loi du 28 février 1934 : décrets délibérés en Conseil des ministres et contresignés du Président du Conseil et du Ministre des finances.

2° Quant aux limitations au dessaisissement du pouvoir législatif :

a) Dans le temps fixé par la loi d'autorisation :

Loi du 22 mars 1924 : 4 mois à compter de la promulgation de la loi.

Projet du 16 juillet 1926 : jusqu'au 30 novembre 1926.

Loi du 3 août 1926 : jusqu'au 31 décembre 1926.

Loi du 23 décembre 1933 : pas de limitation.

Loi du 28 février 1934 : jusqu'au 30 juin 1934.

b) Dans l'objet :

Loi du 22 mars 1924 : Réformes et simplifications administratives pour réaliser des économies de un milliard en 1924, sur les dépenses de l'Etat.

Projet du 16 juillet 1926 : Uniquement les mesures propres à réaliser le redressement financier et la stabilisation de la monnaie.

Loi du 3 août 1926 : Toutes suppressions ou fusions d'emplois, d'établissements ou de services.

Loi du 23 décembre 1933 : Suppressions d'emplois ou de services, limitations ou suppressions des cumuls, simplification des méthodes et des rouages dans les services publics pour réaliser des économies minima de 300 millions.

Loi du 28 février 1934 : Les mesures d'économie qu'exigera l'équilibre du budget.

3° Quant à la clause de ratification :

Loi du 22 mars 1924 : dans un délai de 6 mois quand les mesures prises auront nécessité des modifications aux lois en vigueur.

Projet du 16 juillet 1926 : à l'ouverture de la session ordinaire de 1927 lorsque les décrets comporteront des dispositions fiscales.

Loi du 3 août 1926 : Dans un délai de 3 mois quand les mesures prises auront nécessité des modifications aux lois en vigueur ou des annulations ou transferts de crédits.

Loi du 23 décembre 1933 : dans le mois de leur publication, lorsque les décrets auront modifié des textes législatifs.

Loi du 28 février 1934 : avant le 31 octobre.

CHAPITRE III

Les règlements d'administration publique, instruments d'extension des attributions du Pouvoir Exécutif.

Lorsque le Président de la République exerce l'autorité réglementaire, il le fait tantôt simplement en vertu de l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, tantôt, en outre, en vertu d'invitations formelles qui lui sont faites dans un texte législatif particulier. Les décrets pris ainsi sur l'ordre du législateur sont nommés règlements d'administration publique ; ce sont des règlements faits en vertu d'une disposition spéciale inscrite dans une loi déterminée, chargeant expressément le gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour l'application de cette loi.

C'est dans la Constitution de l'an VIII qu'on rencontre pour la première fois la formule « règlement d'administration publique » (art. 52 et 54) : le Conseil d'Etat est chargé de les élaborer et les ministres de les faire exécuter. On admet généralement que, sous le régime consulaire et impérial, tous les actes réglementaires du gouvernement devaient être pris sous cette forme. En tous cas, même si la distinction a existé, elle n'avait à ce moment qu'une importance médiocre ; le rôle du corps législatif était, en effet, extrêmement limité et le gouvernement ne se croyait pas tenu d'employer une formule déterminée lorsqu'il inscrivait dans la loi des pouvoirs exceptionnels à son profit.

Sous la Restauration, le Conseil d'Etat, suspect comme création impériale, cessa d'être consulté sur les ordon-

nances royales. Cependant, par une anomalie curieuse, lorsqu'une loi prescrivait un règlement d'administration publique, le gouvernement prenait l'avis du Conseil d'Etat.

Petit à petit, celui-ci rentra en grâce ; d'autre part, l'influence politique du Parlement s'accrut, les Chambres tinrent à marquer leur prépondérance : le règlement d'administration publique répondait à ce désir.

Cependant, à ce moment, ni la doctrine ni la jurisprudence ne font la distinction précise entre les règlements d'administration publique et les autres. Quant aux textes officiels, d'abord assez vagues, ils finissent par reconnaître une catégorie spéciale de règlements qu'ils séparent des autres. L'article 12 de la loi du 19 juillet 1845 confirme cette idée : « le Conseil d'Etat peut être appelé à donner son avis sur les projets de loi ou d'ordonnance et, en général, sur toutes les questions qui lui sont soumises par les ministres. *Il est nécessairement appelé à donner son avis sur toutes les ordonnances portant règlement d'administration publique* ou qui doivent être rendues dans la forme de ces règlements... »

La constitution de 1848 apporte une distinction supplémentaire en ce domaine : « Le Conseil d'Etat... prépare les règlements d'administration publique ; il fait seul ceux de ces règlements à l'égard desquels l'Assemblée nationale lui a donné une délégation spéciale (art. 75). » En commentant ce texte, Laferrière disait : « La Constitution de 1848 avait reconnu un caractère si particulier aux règlements d'administration publique provenant d'une délégation législative, qu'elle avait chargé le Conseil d'Etat de les faire seul, comme délégué de l'Assemblée nationale, et subrogé à son pouvoir législatif, tandis que les autres règlements d'administration publique étaient faits par le Président de la République, après avoir été préparés par le Conseil d'Etat (1) (2). »

(1) *Traité de la juridiction administrative*, 1^{re} éd., t. II, p. 10.

(2) Laferrière fait la remarque ci-dessus à l'occasion de l'exposé

Cette distinction n'a pas été maintenue par la loi du 24 mai 1872 dont l'article 8 est ainsi conçu : « Le Conseil d'Etat donne son avis... 3^o sur les projets de décret et, en général, sur toutes les questions qui lui sont soumises par le Président de la République ou par les ministres. Il est appelé nécessairement à donner son avis sur les règlements d'administration publique... »

L'existence d'une catégorie particulière de règlements a donc été reconnue depuis cette date, et n'a pas cessé de l'être. La législation est tout à fait formelle à ce sujet ; de son côté, la jurisprudence du Conseil d'Etat a contribué pour une bonne part à l'établissement d'une classification claire et complète. Les lois qui prescrivent des règlements d'administration publique sont extrêmement fréquentes ; cela s'explique facilement : le Parlement est aux prises avec un travail immense et difficile et qui va toujours croissant, il est obligé de se résigner à poser des principes, à traiter les points essentiels et à laisser le règlement s'occuper du surplus.

Il arrive d'ailleurs assez fréquemment que la loi, au lieu de charger un règlement d'administration publique des mesures d'application la concernant, confie ce soin à un décret réglementaire ordinaire qui interviendra pour éclairer ses dispositions, développer les principes qu'elle a posés, décider comment elle devra être exécutée, comme pourrait le faire un règlement d'administration publique. Ce qui fait la caractéristique de ce dernier, c'est que l'avis du Conseil d'Etat est, dans ce cas, obligatoire (art. 8, loi du 24 mai 1872, précité).

C'est aussi, et ce point surtout nous intéresse, que si la loi le prévoit, le règlement d'administration publique peut édicter des dispositions qui sont, cependant, de leur

d'une théorie presque généralement acceptée il y a quelques années, celle de la délégation législative, dont nous nous réservons de parler plus tard.

nature, législatives et modifier sur ce point des textes de lois antérieures. Ces deux points ont été nettement précisés par le Conseil d'Etat (18 février 1927, Comité central des armateurs de France, *Rec.*, p. 223).

Moreau, avons-nous déjà dit, énumère dans son *Règlement administratif* un assez grand nombre de lois qui ont autorisé le pouvoir exécutif à prendre, par règlement d'administration publique, des décisions en matière normalement législative. La première, citée par lui, est celle du 2 novembre 1892 sur le travail des enfants, des filles mineures et des femmes, dans les établissements industriels. Plusieurs articles prévoient des règlements d'administration publique, et un certain nombre d'entre eux sont relatifs à des matières que le législateur considère comme lui appartenant naturellement, auxquelles cependant il a renoncé parce qu'il jugeait le pouvoir exécutif plus à même de les régler.

C'est ainsi que les articles 4 § 4, 7, 9 § 2, 12 et 13 de la loi du 2 novembre 1892, habilient le gouvernement à réglementer les conditions du travail dans l'industrie : « Il sera accordé pour les femmes et les filles âgées de plus de dix-huit ans, à certaines industries qui seront déterminées par un règlement d'administration publique, et dans les conditions d'application qui seront précisées dans ledit règlement, la faculté de prolonger le travail jusqu'à onze heures du soir, à certaines époques de l'année, pendant une durée totale qui ne dépassera pas soixante jours... (art. 4 § 4). »

Etant donné que le travail de nuit est interdit aux femmes par l'article 1^{er} de la loi, cet article 4 permet implicitement au règlement d'administration publique de déroger aux dispositions législatives concernant la durée du travail.

Il en est de même des articles 7 et 9 de la loi :

ARTICLE 7 : « L'obligation du repos hebdomadaire et les restrictions relatives à la durée du travail peuvent être

temporairement levées par l'inspecteur divisionnaire pour les travailleurs visés à l'article 5 (enfants âgés de moins de 18 ans et femmes de tout âge), pour certaines industries à désigner par le susdit règlement d'administration publique. »

ARTICLE 9 § 2 : « Des règlements d'administration publique détermineront les conditions spéciales du travail des enfants de treize à dix-huit ans, du sexe masculin, dans les travaux souterrains ci-dessus visés. »

Citons encore les articles 12 et 13, par lesquels la loi transfère au règlement certaines réglementations des conditions du travail.

ARTICLE 12 : « Les différents genres de travail présentant des causes de danger, ou exédant les forces, ou dangereux pour la moralité, qui seront interdits aux femmes, filles et enfants, seront déterminés par les règlements d'administration publique. »

ARTICLE 13 : « Les femmes, filles et enfants ne peuvent être employés dans des établissements insalubres ou dangereux... que sous les conditions spéciales déterminées par des règlements d'administration publique pour chacune de ces catégories des travailleurs. »

Ces divers articles contiennent, sans nul doute, des transferts d'attributions, une extension de compétence réalisés par le législateur au profit du pouvoir exécutif.

De plus, certains autres articles de la loi du 2 novembre 1892 autorisent expressément le règlement d'administration publique à déroger aux dispositions mêmes de la loi.

« Il sera accordé à certaines industries, déterminées par un règlement d'administration publique, l'autorisation de déroger d'une façon permanente aux dispositions des paragraphes 1 et 2 du présent article... (art. 4, § 5). » Et encore : « Le même règlement pourra autoriser pour certaines industries une dérogation temporaire aux dispositions précitées (art. 4, § 6). »

Une disposition analogue se trouve dans la loi du 20 juillet 1897, article 11 : « Un règlement d'administration publique déterminera dans quelle mesure et *avec quelles modifications* les dispositions des lois relatives à la police de la navigation seront applicables aux bâtiments, embarcations, bateaux et chalands, munis d'un permis de navigation de plaisance ou de permis de circulation. »

Moreau cite encore la loi de finances du 26 janvier 1892 (art. 24 § 10) qui permet à un règlement d'administration publique de modifier ou supprimer « l'obligation imposée par les deux alinéas précédents ». (Ces alinéas visent des suppressions et réductions d'impôts, et des pénalités fiscales.) De même, la loi du 23 avril 1919, sur la journée de huit heures, autorise des règlements d'administration publique à déroger, ou temporairement, ou d'une façon permanente aux dispositions de la loi concernant la durée du travail (livre II du Code du travail, titre I^{er}, chapitre II, art. 8, § 4 et 5, modifiés par la loi du 23 avril 1919, art. 1^{er}).

D'autres lois ont permis à des règlements d'administration publique de prendre des dispositions de nature législative en édictant des peines : Moreau cite à ce propos la loi du 30 janvier 1893, et surtout en établissant des taxes ou en réglant des tarifs. Ainsi la loi du 30 janvier 1893, dans son article 11, prescrit à un règlement d'administration publique d'établir des péages locaux temporaires dans un port maritime pour assurer le service des emprunts contractés par un département, une commune, une chambre de commerce : cette disposition a été reprise par l'article 16 de la loi du 7 avril 1902, modifiée par l'article 59 de la loi du 31 juillet 1920, et par l'article 136 de la loi de finances du 31 décembre 1921.

M. Berthélemy ne voit dans cette prescription qu'une mise en œuvre par le législateur du pouvoir réglementaire normal du Chef de l'Etat car, dit-il, les péages locaux ne sont pas des impôts ; ce sont des rémunérations de services rendus.

Rappelons-nous cependant que sont considérés comme étant du domaine législatif tous les impôts, les taxes de toute nature, dont sont seules exceptées les sommes minimales perçues en remboursement d'une prestation faite par l'administration ; elle ne constituent pas des taxes (1).

D'autre part, on peut faire remarquer ce que disait déjà Moreau (2) : « On peut se demander deux choses : d'abord si l'atteinte à la propriété est plus grave dans l'établissement d'un impôt proprement dit ou dans la fixation d'un tarif pour l'exercice d'une profession ; ensuite *s'il y a une différence réelle entre les tarifs auxquels on assigne volontiers dans l'opinion adverse le caractère de rémunération d'un service rendu, et les impôts qui ne sont que la rémunération des services rendus par l'Etat*. La ressemblance est surtout frappante avec certains impôts indirects comme l'enregistrement, entre la règle qui exige un acte notarié, donc l'application des tarifs réglementaires, pour une donation ou un contrat de mariage, et la règle qui soumet les actes à l'enregistrement (3). »

Plusieurs lois permettent au règlement d'administration publique de régler des tarifs, non seulement pour les services publics ou pour des officiers ministériels, mais pour des experts.

La loi du 27 février 1880 (art. 6) donne à un règlement d'administration publique, après avis du Conseil supérieur de l'instruction publique, le droit de déterminer le tarif des droits d'inscription, d'examen et de diplôme à percevoir dans les établissements d'enseignement supérieur.

Celle du 20 juin 1896 (art. 1) décide qu'il sera dressé,

(1) Prix de carnets à souches : *R. A. P.* du 24 octobre 1925, pour l'application de l'article 1^{er} de la loi du 18 juin 1923 sur les portions de cours d'eau ou canaux aménagés en enclos. Frais de bulletins servant à la perception. Décret sur l'octroi de Paris.

(2) Cette observation faite à propos d'établissements de tarifs par le gouvernement s'applique aussi aux péages ; elle nous intéresse de même en ce qui concerne les tarifs dont nous allons parler.

(3) *P.* 189.

au moyen de règlements d'administration publique, un tarif des honoraires, vacations, frais de rôles et autres droits qui peuvent être dus aux notaires à l'occasion des actes de leur ministère.

La loi du 30 novembre 1892, sur l'exercice de la médecine, édicte la même disposition en ce qui concerne les médecins experts près les tribunaux (art. 14).

L'article 44 de la loi du 8 avril 1898 sur le régime des eaux permet à un règlement d'administration publique d'établir les bases des redevances pour les concessions sur le domaine public. En exécution de cette disposition fût pris le décret du 13 juillet 1906 ; il n'est plus en vigueur et a été remplacé par le règlement d'administration publique du 5 novembre 1928, modifié par le décret du 19 avril 1931.

En matière de règlement d'administration publique intervenant dans le domaine réservé normalement à la loi, un exemple cité par plusieurs auteurs (1), est celui du règlement du 4 août 1855 pris en exécution de la loi du 2 mai 1855, relative à l'établissement d'une taxe municipale sur les chiens. Cette loi, dans son article 3, porte que « des décrets rendus en Conseil d'Etat régleront... les tarifs à appliquer dans chaque commune ». Et l'article 5 décide qu'un « règlement d'administration publique déterminera les formes à suivre pour l'assiette de l'impôt, et les cas où l'infraction à ses dispositions donnera lieu à un accroissement de taxe... »

M. Berthélemy (2) trouve l'exemple mal choisi. « Ce n'est pas du règlement, dit-il, que dérive l'imposition, c'est de la loi, puisqu'elle en fixe le maximum (dans l'art. 2). Etablir un tarif dans les limites déterminées par la loi, c'est précisément adapter la loi aux circonstances parti-

(1) *Traité de Batbie*, t. III, p. 69. Conférences d'Aucoc, 3^e éd., t. I, p. 124.

(2) *Traité de droit administratif*, 13^e éd., p. 125 (note 3).

culières, ce qui est par excellence le rôle du pouvoir réglementaire. »

Il n'en reste pas moins vrai que la loi permet au pouvoir exécutif d'édicter des pénalités fiscales dans le cas d'infraction à ses dispositions. D'ordinaire, la loi fixe la quotité des impôts qu'elle crée, et dans cette hypothèse le décret fait l'œuvre habituelle de la loi. La limitation imposée par la fixation d'un maximum, au règlement, ne change pas la nature du pouvoir qui lui est accordé et qui est d'essence législative : celui d'établir une taxe.

Une question intéressante s'est posée récemment, à propos d'une disposition du décret du 19 avril 1934, pris en exécution de l'article 36 de la loi du 28 février 1934. Ce décret, portant coordination des transports ferroviaires et routiers, dispose, dans son article 4 : « Toutes mesures complémentaires tendant à assurer la coordination des transports ferroviaires et routiers feront l'objet d'un règlement d'administration publique. »

On a cru voir dans ces termes : « toutes mesures complémentaires » une extension des attributions du pouvoir exécutif, par voie de règlement d'administration publique. En effet, dit-on, le règlement d'administration publique ordinaire n'a pour objet que d'édicter des mesures destinées à appliquer la loi, non à la compléter.

Est-ce exact en soi d'une manière générale ? Le règlement d'administration publique n'est-il pas prévu justement pour éclairer les termes de la loi dans ce qu'ils peuvent avoir de trop concis, de trop bref, c'est-à-dire pour y ajouter le complément indispensable à son exécution ?

Des auteurs, en recherchant les caractéristiques du règlement d'administration publique, ont enseigné qu'il est destiné à compléter la loi. Il procède, dit Laferrière (1) « d'une délégation spéciale qui lui est faite par une loi

(1) *Op. cit.*, p. 10.

déterminée, en vue de compléter cette loi, d'éclairer ses dispositions... »

Et Hauriou (1) : « Il présente les caractères suivants : 1^o il est fait par le Chef de l'Etat après délibération en assemblée générale du Conseil d'Etat ; 2^o la rédaction en a été prescrite par une loi ; 3^o il est fait pour compléter cette loi. »

La question, lorsqu'il s'agit du décret des transports du 19 avril 1934, doit se poser, d'ailleurs, d'une autre manière, avec plus d'ampleur et sous l'angle de la légalité.

Ce décret n'est pas une loi ; il a reçu de la loi du 28 février 1934 le pouvoir d'intervenir dans le domaine législatif, mais ce pouvoir, comment pourrait-il le transférer à d'autres ? Comment, notamment, pourrait-il en revêtir un règlement d'administration publique ? Cela semble inadmissible, nous allons voir pourquoi.

La difficulté se présente pour d'autres décrets : deux d'entre eux, du 6 avril 1934 (2), pris en vertu de l'article 36 de la loi de février 1934, pour étendre aux colonies les dispositions des décrets du 4 avril réalisant diverses mesures d'économie sur le budget de l'Etat, ont chargé des décrets ordinaires d'accomplir la réforme à leur place. « Ceux de ces décrets, dit le texte, *qui auront modifié des lois*, seront, dans les mêmes conditions que les décrets pris en application de l'article 36 de la loi de finances du 28 février 1934, *soumis à la ratification des Chambres* » (art. 1^{er}, § 2). Pour les autres, aucune formalité spéciale n'est prévue.

Quelle peut être la valeur légale des uns et des autres ?

Le problème est le suivant : si l'article 36 de la loi de février 1934 n'existait pas, il est évident que des décrets ordinaires auraient pu légiférer aux colonies et modifier d'autres décrets intervenus antérieurement. Mais, étant donné que, pour réaliser les réformes nécessaires au redres-

(1) *Précis de droit administratif*, 11^e éd., p. 471.

(2) *J. O.* des 7 et 8 avril 1934.

sement financier, la loi a prescrit une procédure spéciale chaque fois qu'il s'agirait d'édicter des mesures d'économie, les règles normales sont-elles encore applicables ? En d'autres termes, le Chef de l'Etat peut-il, du moment qu'il s'agit de « décrets d'économie », prendre des décisions dans une forme autre que celle prévue par l'article 36 ? Cela nous paraît impossible. La loi du 28 février investissant le gouvernement d'un pouvoir exceptionnel, a, dans le même temps, pris des garanties contre les abus possibles. Ces garanties, délibération en Conseil des ministres, contre-seing du Président du Conseil et du Ministre des finances, dépôt du projet de ratification dans un délai fixé, disparaissent si les « décrets législatifs » se déchargent au profit de décrets ordinaires de leur mission.

Or, les deux décrets du 6 avril, précités, prévoient que, seuls, les décrets qui auront modifié des lois seront soumis à la ratification des Chambres. Est-ce là la volonté du législateur ?

Sous l'empire de la loi du 3 août 1926, la question ne se serait pas posée, puisque celle-ci ne prévoyait la ratification que dans le cas où les décrets pris modifieraient des textes législatifs antérieurs. Mais l'article 36 ne fait pas de distinction ; il soumet, semble-t-il, *tous* les décrets à la ratification. Au surplus, en admettant même qu'implicitement le législateur ait pu réserver aux seuls décrets ayant touché à des lois la sanction du Parlement, celle-ci n'est pas l'unique garantie prise par la loi de 1934. Elle prévoit aussi, nous le répétons, la délibération en Conseil des ministres, le contre-seing du Président du Conseil et du Ministre des finances.

De ces formalités là, il n'est absolument pas question dans les décrets du 6 avril, même pour les décisions qui, intervenant en matière législative devront être ratifiées par le Parlement ; il n'est cependant pas possible de méconnaître ainsi les conséquences qui découlent des dispo-

sitions formelles de la loi sans encourir le risque d'être taxé d'illégalité.

Pareillement, il faut conclure que le décret du 19 avril 1934, portant coordination des transports ferroviaires et routiers, n'a pu donner à un règlement d'administration publique le pouvoir de prendre des mesures d'ordre législatif, et il faut se refuser à voir, dans son article 11, un transfert d'attribution au profit de l'Exécutif.

CHAPITRE IV

Les règlements coloniaux ⁽¹⁾.

Les lois constitutionnelles de 1875 ne contiennent aucune déclaration reconnaissant au territoire des colonies le caractère d'un territoire français. Qu'il en soit ainsi, pourtant, cela n'est pas douteux : c'est la conséquence certaine de l'annexion à la France. Le principe en a d'ailleurs été affirmé dans certains actes de prise de possession de colonies acquises depuis 1875.

Antérieurement, des textes constitutionnels l'avaient proclamé. C'est ainsi que l'article 109 de la Constitution du 4 novembre 1848 porte : « Le territoire de l'Algérie et des colonies est déclaré territoire français. » Si la Constitution de 1875 n'a rien dit de semblable, c'est que ses auteurs se sont abstenus, en toute matière, des affirmations de principe chères aux constituants de 1789 et de 1848.

De ce que les colonies font partie de l'Etat français, il résulte une conséquence importante : c'est qu'il n'était pas nécessaire que les lois constitutionnelles de 1875 fussent expressément déclarées applicables aux colonies françaises ; elles valent pour l'ensemble du territoire : toute constitution règle, en effet, uniformément l'exercice du pouvoir législatif, pouvoir supérieur de l'Etat, à moins de disposition contraire.

(1) Nous nous sommes souvent reportés, en écrivant ce chapitre, à l'étude du régime législatif des dépendances coloniales faite par M. Rolland dans son *Précis de législation coloniale*, 1931.

Cela a été cependant contesté, généralement pour tenter d'expliquer le régime législatif des colonies et la théorie du « législateur colonial », sur laquelle nous reviendrons ; c'est la thèse de Duguit (1), suivie par M. Bienvenü (2).

Mais l'application des lois constitutionnelles n'entraîne nullement l'assimilation législative ; il suffit que, dans les colonies comme dans la métropole, le Parlement et le Chef de l'Etat soient compétents pour poser des règles et que ces règles soient de valeur et d'autorité différentes, les unes étant des règlements, les autres des lois. Mais il ne s'ensuit pas que le domaine respectif de la loi et du règlement ne puisse être autre dans les colonies que dans la métropole puisque, précisément, ce domaine, nous l'avons vu, n'est pas déterminé par la loi constitutionnelle, mais par la volonté du Parlement. Cette volonté a laissé à la compétence réglementaire, dans les colonies, un champ d'action plus étendu.

C'est ainsi que, dans le cadre des lois constitutionnelles, les colonies françaises sont régies par une législation particulière, dans laquelle le Chef de l'Etat, statuant par voie de décrets, remplit le rôle principal.

Sous l'ancien régime, la législation spéciale aux colonies était constituée par des actes émanant de l'autorité royale, ainsi que par des règlements pris par des autorités locales, gouverneur ou Conseil souverain.

Depuis la Révolution, le pouvoir du Président de la République en matière coloniale, a connu plusieurs étapes. Le décret des 24-28 septembre 1791 confia certaines attributions à l'Assemblée législative avec sanction du Roi, d'autres à des assemblées coloniales composées de membres élus. Ce partage donna des résultats peu satisfaisants : les assemblées locales essayèrent d'accaparer tous les pouvoirs et l'autorité métropolitaine dut réagir.

(1) *Traité de droit constitutionnel*, t. IV, 2^e éd., p. 689.

(2) *Le législateur colonial*. R. D. P., 1929, p. 224.

Ces troubles amenèrent, sous la Convention, le vote de l'article 3 de la Constitution du 5 fructidor an III : « Les colonies françaises sont parties intégrantes de la République et sont soumises à la même loi constitutionnelle. » Cette assimilation législative ne ramena pas le calme : pendant toute la période révolutionnaire régnèrent, dans les colonies, une effervescence et une anarchie presque complètes dont le règne de Toussaint-Louverture à Saint-Domingue et l'insurrection de la Réunion sont les incidents les plus frappants.

Aussi la réaction fut-elle violente sous le Consulat : la constitution du 22 frimaire an VIII revint au régime des lois coloniales spéciales et la loi du 30 floréal an X confia, pour dix ans, au pouvoir exécutif, le soin d'élaborer cette législation nouvelle.

C'était donc là une situation provisoire et le sénatus-consulte du 16 fructidor an X donna au Sénat compétence pour régler « la constitution des colonies ». Mais les sénatus-consultes coloniaux ainsi prévus ne sont jamais intervenus.

Sous la Restauration, malgré l'article 73 de la Charte de 1814, qui dépose en termes vagues : « Les colonies seront régies par des lois ou des règlements particuliers », toutes les questions coloniales furent réglées par voie d'ordonnances royales. Elles avaient force juridique de simples ordonnances, c'est-à-dire actuellement de simples décrets.

La Charte révisée du 14 août 1830 ne parla plus de « règlements », mais seulement de « lois particulières » ; aussi en résulta-t-il que l'autorité compétente en matière coloniale fut en principe le Parlement. Des règles générales sur le régime législatif des colonies ont été posées par lui dans la loi du 24 avril 1833 qui marque un retour au système de la Constituante et, en général, ne fonctionna pas beaucoup mieux.

En réaction, l'article 109 de la constitution du 4 novembre 1848 annonça le retour au régime de l'assimila-

tion législative de la Convention par une loi spéciale ; mais cette loi ainsi prévue ne fut pas faite.

La constitution du 14 janvier 1852, reprenant dans son article 27 la règle posée en l'an VIII, décida que : « Le Sénat règle par un sénatus-consulte... la constitution de l'Algérie et des colonies. »

En exécution de cette disposition, le sénatus-consulte du 3 mai 1854 a organisé le régime législatif et administratif colonial.

Actuellement encore, notre législation coloniale est, dans son ensemble, dominée par les règles inscrites dans la loi du 24 avril 1833 et le sénatus-consulte du 3 mai 1854. Ce sont ces règles et, en général, toutes celles qui régissent la matière que nous allons étudier dans la mesure où elles ont opéré une extension des attributions ordinaires du Chef de l'Etat, soit aux colonies proprement dites, soit en Algérie, soit en pays de protectorat. En terminant le chapitre, nous dirons, par analogie, quelques mots de la législation applicable aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, sous le régime de la loi du 17 octobre 1919, aujourd'hui abrogée.

Bien que la loi du 24 avril 1833 et le sénatus-consulte du 3 mai 1854 aient eu un caractère provisoire (ce dernier prévoyait un autre sénatus-consulte qui n'est jamais intervenu), les colonies sont restées normalement soumises au régime des décrets simples pris par le Chef de l'Etat (1).

Les décrets pris en matière de réglementation coloniale apparaissent d'ailleurs dans des conditions variées. Tantôt le Président de la République agit de sa propre initiative et de façon spontanée, tantôt il intervient à la suite de l'invitation qui lui est faite par une loi.

(1) Bien que le principe soit celui du décret simple, le Président de la République peut toujours prendre sur un projet de décret l'avis du Conseil d'Etat. Mais, lorsqu'il a procédé à cette consultation sans y être tenu par une loi, le décret pris par lui en Conseil d'Etat peut, naturellement, être modifié par voie de décret simple.

On estime qu'en présence de territoires nouveaux extrêmement vastes, éloignés de la métropole, aux populations nombreuses et très diverses, il faut un procédé législatif rapide, souple, sachant s'adapter aux conditions spéciales à chaque catégorie de dépendances.

On sait d'ailleurs que les Français, en général, se désintéressent des questions coloniales, presque autant de nos jours qu'en 1833 et 1854 ; il n'est donc pas étonnant, que le législateur, issu de l'élection, les ait facilement abandonnées au pouvoir exécutif.

Nous avons dit qu'on peut distinguer dans le domaine colonial français les colonies proprement dites, l'Algérie et les pays de protectorat. D'une manière générale, en Algérie, la tendance à l'assimilation avec la métropole est beaucoup plus accentuée que dans les colonies : celles-ci sont régies en principe par des règles particulières qui peuvent être différentes des règles métropolitaines, mais sont élaborées pour la plupart par le pouvoir central. Quant aux pays de protectorat, l'orientation vers l'autonomie y est, au contraire, beaucoup plus marquée.

Cette politique coloniale, qui combine une certaine indépendance avec des tendances assimilatrices, se marque dans divers domaines, dans l'organisation administrative, la représentation des colonies au Parlement, le système financier, le régime des relations commerciales, etc... C'est celle qu'on appelle souvent « politique d'association » ou de « collaboration » avec les sociétés indigènes.

I

Les règlements aux colonies.

Le régime législatif des colonies est, en principe, fixé par le sénatus-consulte du 3 mai 1854 qui, à cet égard, a divisé les possessions françaises en deux groupes, comme avait fait la loi de 1833 ; l'un est constitué par les anciennes

colonies, Martinique, Guadeloupe et Réunion, l'autre par le reste de nos dépendances.

Qu'il s'agisse de l'un ou de l'autre groupe, le régime institué par le sénatus-consulte doit, bien entendu, se combiner avec les règles posées en cette matière par les lois constitutionnelles de 1875, règles que nous avons rencontrées au cours de notre étude : compétence exclusive du Parlement dans un certain domaine fixé par la Constitution ou par lui-même, principes selon lesquels le Président de la République exerce le pouvoir réglementaire, supériorité de la loi sur le règlement.

Ces principes du régime législatif métropolitain s'appliquent en règle générale, dans les colonies, avec la différence suivante : les domaines respectifs de la loi et du règlement n'y sont pas les mêmes. C'est qu'en effet intervient la règle de la spécialité de la législation coloniale, en vertu de laquelle les lois votées par le Parlement ne valent que pour la métropole ; il faut une disposition expresse pour leur application aux colonies, à moins qu'il ne s'agisse de lois faites spécialement pour ce domaine.

Comme, en fait, le Parlement a légiféré pour les colonies sur peu de points, l'intervention des règlements y est beaucoup plus étendue que dans la métropole.

Nous allons commencer par l'étude du régime législatif des colonies autres que les Antilles et la Réunion, ce qui nous permettra de poser les règles essentielles, applicables à toutes les colonies, y compris l'Algérie, puis nous rechercherons les particularités concernant la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion.

1^o LE RÉGIME LÉGISLATIF DES COLONIES AUTRES QUE LES ANTILLES ET LA RÉUNION (1).

Le texte le plus récent concernant le régime est l'article 18 du sénatus-consulte de 1854, d'après lequel :

(1) Ce même régime s'applique, en vertu des décrets du 22 mai 1924,

« Ces colonies sont régies par décret de l'Empereur, jusqu'à ce qu'il ait été statué à leur égard par un sénatus-consulte. »

Aucun nouveau sénatus-consulte n'étant intervenu, les questions qui concernent les colonies dont il s'agit sont toujours réglées, en principe, par des décrets simples (1). C'est la règle générale, mais le Parlement peut toujours intervenir en toutes matières ; — d'autre part certaines questions sont soustraites aux décrets ; — exceptionnellement enfin, certaines lois métropolitaines s'appliquent de plein droit dans les colonies.

a) *L'intervention du Chef de l'Etat.* — Nous avons déjà vu que les décrets relatifs à la réglementation coloniale apparaissent dans des conditions variées : tantôt le Président de la République agit de façon spontanée et de sa propre initiative, tantôt il intervient à la suite de l'invitation qui lui est faite par une loi : certaines lois décident, en effet, que des décrets régleront leur application aux colonies.

La forme des décrets peut varier : parfois le Chef de l'Etat introduit, par un décret, une réglementation originale dans une colonie, et cela sans se reporter à aucun texte. Parfois, au contraire, il se borne à renvoyer à un texte préexistant : il désigne une loi métropolitaine comme devant être applicable à l'avenir dans une colonie. « Le Président de la République peut aussi, par un décret, introduire un ensemble de lois, toute la législation métropolitaine portant sur une matière déterminée ou même en bloc toute la législation métropolitaine » (2).

aux territoires africains sous mandat (mandats B sur le Togo et le Cameroun adoptés par le Conseil de la Société des Nations le 20 juillet 1922). Nous n'y reviendrons pas.

(1) Le Président de la République peut, par décret, décider que certaines matières seront à l'avenir réglées par des décrets rendus en la forme de règlements d'administration publique, mais le pouvoir exécutif ne saurait se trouver lié par de telles dispositions qui n'émanent que de lui, et il est toujours libre de les modifier.

(2) Rolland, *op. cit.*

Dans ce cas il y a déclaration d'applicabilité d'une loi métropolitaine par le Chef de l'Etat ; ce serait commettre une erreur pouvant entraîner la confusion avec une institution toute différente que de qualifier cette opération de promulgation. Le Président de la République se réfère simplement au texte d'une loi qu'il déclare applicable dans un territoire pour lequel elle n'était pas faite, mais la disposition qu'il introduit émane, non de l'autorité du Parlement, mais de celle du pouvoir exécutif.

b) *L'intervention du Parlement.* — Le Parlement peut légiférer sur toutes matières pour les colonies. Cette règle n'était pas exacte en ce qui concerne le corps législatif dans la constitution de 1852. En effet, le sénatus-consulte de 1854, ayant une valeur constitutionnelle, excluait le régime des lois en matière coloniale lorsqu'il disposait, dans son article 18, que les colonies que nous étudions seraient « régies par des décrets ». De simples lois ne pouvaient déroger à cette disposition d'un texte constitutionnel.

Depuis 1870, cette objection a disparu, le sénatus-consulte de 1854 n'ayant plus qu'une valeur législative ordinaire.

c) *Matières soustraites au régime des décrets.* — La compétence étendue du Président de la République aux colonies reçoit un certain nombre de restrictions. Elles résultent, d'une part, de dispositions spéciales des lois constitutionnelles ou des principes généraux de notre droit public, d'autre part du principe de la supériorité des lois sur les décrets.

Les lois constitutionnelles sont, nous l'avons dit plus haut, applicables dans les colonies. Or, quelques dispositions de ces lois ont réservé au Parlement compétence exclusive sur certains points ; c'est ainsi qu'il peut seul intervenir pour accorder des amnisties, pour approuver certains traités, pour modifier la consistance du territoire (loi du 16 juillet 1875, art. 8).

D'autres restrictions résultent des règles générales du droit public, de l'impossibilité notamment d'engager les finances de l'Etat sans un vote du Parlement ; ainsi, les constructions de chemins de fer aux colonies ne peuvent être approuvées que par une loi si l'Etat promet une subvention ou une garantie d'intérêts.

D'autre part, certaines matières sont soustraites au pouvoir réglementaire par l'effet de la prééminence de la loi.

Le pouvoir législatif est toujours maître de diminuer la compétence du Chef de l'Etat en augmentant son propre domaine. Il peut le faire d'une façon expresse : c'est ce qu'il a fait notamment dans la loi du 29 août 1905 « n'autorisant toute vente d'îles, d'îlots, de châteaux forts, batteries ou forts du littoral déclassés que par une loi... »

Il peut aussi le faire tacitement en statuant sur une matière déterminée, que ce soit par une loi spéciale aux colonies ou par une loi applicable aux colonies ; en effet, la loi qu'il édicte ne pourra être modifiée à l'avenir que par un texte d'égale force, et cela rétrécit d'autant le champ d'action du pouvoir exécutif.

C'est ainsi qu'il a été jugé qu'un décret concernant une colonie ne peut abroger ni modifier une loi déclarée par le Parlement applicable à cette colonie (1). La Cour de Cassation a jugé, de même, qu'un décret pris en vertu de l'article 6 du sénatus-consulte du 3 mai 1854, en forme de règlement d'administration publique, ne peut être abrogé ou modifié que par un règlement d'administration publique (2).

d) *Lois métropolitaines applicables de plein droit.* — En principe, en dehors des lois faites spécialement pour

(1) Cons. d'Et., 6 juin 1930, Pouard, *Rec.*, p. 601 et par *a contrario* : Cass. Crim., 28 déc. 1933. D. H. 1934, p. 71 ; C. d'appel Dakar, 21 mai 1909 (sous Cass. Civ. 10 juin 1912), D. P. 1913.1.465.

(2) Cass. Civ. 10 juin 1912, précité.

les colonies et de celles qu'une disposition de leur texte y déclare applicables, aucune loi métropolitaine, qu'il s'agisse d'une loi nouvelle ou d'une loi modificative ou abrogative d'un texte antérieur, ne peut devenir obligatoire aux colonies si un décret du Chef de l'Etat ne l'y a pas déclarée applicable. La jurisprudence s'est montrée, dans de nombreux arrêts, très affirmative sur ce point.

Cependant, par exception, certaines lois métropolitaines peuvent être applicables dans les colonies en dehors de toute déclaration expresse d'applicabilité, s'il résulte des circonstances que le Parlement a entendu statuer pour l'ensemble du territoire. La jurisprudence a parfois reconnu cette volonté tacite du législateur notamment pour la législation spéciale à certaines catégories de personnes et constituant leur statut.

Le Conseil d'Etat est allé plus loin : il a jugé que l'article 65 de la loi du 22 avril 1905 qui, dans certains cas, autorise les fonctionnaires à se faire communiquer leur dossier, ayant dans l'intention du législateur une portée générale et s'appliquant à tous les fonctionnaires, à quelque administration qu'ils appartiennent, un décret spécial n'est pas nécessaire pour rendre ce texte exécutoire dans une colonie (1).

Par exception encore, la Cour de Cassation a considéré comme applicables de plein droit, dans les colonies ayant appartenu à la France avant 1814 et ayant subi depuis des changements de domination, les actes législatifs de la période révolutionnaire si, en fait, ils y ont toujours été

(1) Cons. d'Etat, 8 avril 1911, Blaquièrre, *Rec.*, p. 456, avec les conclusions de M. le Commissaire du gouvernement Pichat.

Id., 5 janvier 1924, Falcucci, *Rec.*, p. 17. Il convient de signaler aussi la jurisprudence qui reconnaît l'applicabilité aux colonies de la législation sur les accidents du travail, sans exiger une mesure d'introduction formelle, tout au moins dans le cas où le contrat de travail a été conclu dans la métropole (Paris, 16 mars 1925, *Rec.*, *Penant* 1926.1.239 et la note).

observés et s'ils sont visés par des actes postérieurs régulièrement promulgués.

Cette jurisprudence suppose que les textes déclarés applicables sans qu'il y ait trace de promulgation expresse, ont dû être promulgués autrefois et que la guerre civile ou l'occupation étrangère ont empêché qu'on pût faire la constatation régulière de cette promulgation (1).

Bien entendu, certaines règles légales sont, d'après les principes du droit public français, applicables de plein droit à l'ensemble du territoire ; d'abord, nous l'avons dit, les règles résultant des lois constitutionnelles, puis les dispositions gouvernant le fonctionnement de certaines institutions, aussi bien coloniales que métropolitaines, en ce sens que chacune d'elles est seule compétente dans une matière déterminée, et que sa compétence y est générale. Tels sont, par exemple, le Conseil d'Etat, la Cour de Cassation, le Tribunal des conflits, etc...

Mais il ne convient pas d'aller plus loin et, nous le répétons, aucune loi métropolitaine — sans distinction — ne peut devenir obligatoire aux colonies si un décret ne l'y a déclarée applicable. Peu importe que la loi soit nouvelle ou qu'elle vienne modifier, compléter ou abroger un texte antérieur : elle est soumise, comme la loi originaire, à la nécessité d'une déclaration spéciale d'applicabilité.

Ajoutons en terminant que l'annexion du territoire de la colonie n'empêche pas de plein droit l'introduction de la législation métropolitaine antérieure à cette annexion. Tout dépend de la volonté émise par le Parlement au moment de l'annexion.

M. Rolland (2) rapporte que cette manifestation de volonté s'est produite à deux reprises, non de la part du Parlement, mais de la part du Chef de l'Etat. Un décret du 25 juillet 1864 a introduit en Cochinchine toutes les

(1) Note de M. Girault, sous arrêt C. d'appel de l'Afrique Occidentale Française, 8 février 1907 au S. 1908.2.209.

(2) *Op. cit.*, p. 156.

lois françaises antérieures. A Madagascar les décrets du 28 décembre 1895 et du 9 juin 1896 ont décidé que les lois métropolitaines antérieures à l'annexion seraient appliquées par les tribunaux. Dans ces deux cas, l'introduction de la législation métropolitaine a été réalisée par simple décret : les textes introduits n'ont donc que le caractère et la force de décrets.

2^o LE RÉGIME LÉGISLATIF DES ANTILLES ET DE LA RÉUNION.

Les articles 3 à 9 du sénatus-consulte du 3 mai 1854 organisent le régime législatif de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion (les art. 4 et 5 ont été modifiés par l'art. 12 du sénatus-consulte du 4 juillet 1866). Comme pour le premier groupe de colonies, ces articles doivent se combiner avec les lois constitutionnelles de 1875.

Nous retrouvons en principe les règles dans le détail desquelles nous sommes entrés à propos des autres colonies : compétence générale et ordinaire du Président de la République statuant par voie de décret simple, intervention possible du Parlement en toutes matières, certaines questions lui étant exclusivement réservées, enfin introduction de plein droit de quelques lois métropolitaines.

Cependant, certaines particularités du régime législatif des Antilles et de la Réunion méritent d'être examinées. Le Président de la République doit parfois statuer par décret en Conseil d'Etat ; le domaine exclusivement réservé à la compétence du Parlement est plus étendu que pour les autres colonies.

L'article 9 du sénatus-consulte prévoit une intervention particulière des gouverneurs sous forme d'arrêtés en certaines matières prévues. Nous n'avons pas à nous y arrêter.

a) *Domaine des décrets en Conseil d'Etat.* — Dans les

trois colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, il est statué, en matière législative, tantôt par la loi, tantôt par décret en forme de règlement d'administration publique, tantôt par décret simple, selon les distinctions faites par le sénatus-consulte de 1854. Celui-ci prévoyait aussi un domaine réservé aux sénatus-consultes, mais ces derniers ayant disparu avec le régime impérial, des lois leur sont substituées depuis 1870 (1).

D'après l'article 6 du sénatus-consulte du 3 mai 1854, le domaine des décrets en Conseil d'Etat comprend : la législation en matière civile, correctionnelle et de simple police, sauf ce qui est réservé par l'article 3 aux sénatus-consultes (aujourd'hui aux lois) ; l'organisation judiciaire ; l'exercice des cultes ; l'instruction publique ; le mode de recrutement des armées de terre et de mer ; la presse ; les pouvoirs extraordinaires des gouverneurs en ce qui concerne les mesures de haute police et de sûreté générale ; l'administration municipale ; les matières domaniales ; le régime monétaire, le taux de l'intérêt et les institutions de crédit ; l'organisation et les attributions des pouvoirs administratifs ; le notariat, les officiers ministériels et les tarifs judiciaires ; l'administration des successions vacantes.

Toutefois, même pour ces matières, il peut être statué par des décrets simples si le Chef de l'Etat se borne à étendre aux colonies, sans y apporter de modifications, des textes en vigueur dans la métropole (art. 8) (2).

La liste donnée par l'article 6 ne répond plus absolument à la situation actuelle, car depuis 1870, le Parlement a étendu son domaine et s'est emparé d'un certain nombre de questions rentrant dans cette énumération. Il en est ainsi en ce qui concerne la presse (loi du 29 juillet 1881),

(1) C. d'appel de Saïgon, 29 décembre 1893, sous Ch. réunies, 7 décembre 1896, D. P. 1897.1.262-264.

(2) Avis du Cons. d'Etat, 25 juillet 1883 et 18 janvier 1888.

l'administration municipale (loi du 5 avril 1884), l'organisation judiciaire (loi du 15 avril 1890).

Les autres questions continuent à être réglées par des décrets en forme de règlements d'administration publique et le Président de la République ne peut pas y statuer par décret simple. Il ne peut pas davantage modifier par des décrets ordinaires ceux qu'il a pris en Conseil d'Etat. Ce serait un moyen détourné de méconnaître la disposition du sénatus-consulte.

Nous avons signalé précédemment que le Chef de l'Etat peut, en dehors des cas déterminés par l'article 6 ci-dessus, et sans y être obligé, consulter le Conseil d'Etat. C'est une règle générale et elle s'applique aux colonies comme à la métropole. La consultation du Conseil d'Etat étant facultative n'entraîne pas le classement de la question ainsi réglée en dehors du régime des décrets ordinaires. Le pouvoir exécutif ne se trouve pas lié par la forme qu'il a lui-même imposée à son règlement, et il est toujours libre de le modifier par voie de décret simple.

b) *Domaine réservé à la loi.* — L'article 3 du sénatus-consulte du 3 mai 1854 limite la compétence du Président de la République par des dispositions expresses. Aussi ne pouvons-nous les passer sous silence pour déterminer exactement les attributions du pouvoir réglementaire.

Cet article énumère un certain nombre de questions qui ne pouvaient être réglées que par des sénatus-consultes : à l'heure actuelle, avons-nous dit, les sénatus-consultes ayant disparu, ces questions ne peuvent être tranchées que par des lois. Elles concernent : l'exercice des droits politiques, l'état civil des personnes, la distinction des biens et les différentes modifications de la propriété, les contrats et les obligations conventionnelles en général, les manières dont s'acquiert la propriété (par succession, donation entre vifs, testament, contrat de mariage, vente, échange et prescription), l'institution du jury, la législation en ma-

tière criminelle, l'application aux colonies du principe du recrutement des armées de terre et de mer.

Cette énumération est limitative et doit être interprétée restrictivement : l'intervention de la loi n'est nécessaire que lorsqu'elle est formellement prévue. Aussi a-t-il fallu le vote d'une loi du 15 avril 1890 sur l'organisation judiciaire des Antilles et de la Réunion pour faire entrer cette question dans le domaine du Parlement ; on admettait, en effet, auparavant que « la législation en matière criminelle » dont parle le sénatus-consulte, ne devait s'entendre que de l'application des peines et non de l'organisation des tribunaux répressifs.

L'article 4 du sénatus-consulte de 1854 prévoyait qu'une loi devait intervenir pour statuer sur « le régime commercial » des Antilles et de la Réunion. Cette disposition, qui visait essentiellement le régime douanier, a disparu avec le sénatus-consulte du 4 juillet 1866 (art. 2) donnant aux conseils généraux le pouvoir d'établir les tarifs douaniers et les tarifs d'octroi de mer.

Mais la loi douanière du 11 janvier 1892 (remplacée, en matière coloniale, par la loi du 13 mars 1928) a rendu à la compétence du Parlement les questions relatives au régime commercial des colonies.

Ainsi, l'organisation législative de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion, prévoit un certain nombre de limitations, nettement déterminées, de la compétence réglementaire. N'oublions pas, cependant, que le législateur actuel n'est pas lié, comme l'était celui du Second Empire, par les dispositions du sénatus-consulte de 1854 qui n'a plus, de nos jours, de valeur constitutionnelle. Le Parlement est donc le maître de déroger aux dispositions de l'article 3, en restituant au domaine du pouvoir exécutif certaines questions à lui réservées.

En sens inverse, il lui est possible de reprendre, par évocation, ces questions ou d'autres, et de les soustraire à la compétence du Chef de l'Etat ou d'une autorité admi-

nistrative subordonnée. C'est ce qu'il a fait par la loi du 11 janvier 1892, citée plus haut, à l'égard du régime douanier. Cette loi abrogeait l'article 2 du sénatus-consulte de 1866, mais ne faisait pas revivre les dispositions antérieures du sénatus-consulte de 1854 (art. 4) disparues définitivement en 1866; elle se contentait d'évoquer, au profit du pouvoir législatif, une question que le sénatus-consulte de 1866 avait remise aux conseils généraux.

Ce dernier procédé, celui de l'évocation, est d'ailleurs beaucoup plus employé par le Parlement que le précédent. Les auteurs qui critiquent les attributions législatives du Président de la République aux colonies, y voient un correctif nécessaire et pensent qu'il aura pour résultat final de supprimer le régime des décrets (1).

II

Les règlements en Algérie.

L'Algérie a toujours eu un régime absolument distinct de celui des autres possessions françaises : son importance exceptionnelle, la tendance toujours plus marquée du législateur et des pouvoirs publics à l'assimiler à la France l'ont dotée d'une condition juridique particulière. Le caractère de colonie lui a même été pendant longtemps dénié mais ne saurait plus l'être depuis que la loi du 19 décembre 1900 lui a donné la personnalité civile et a établi un budget spécial de l'Algérie.

Cependant, elle ne s'en distingue pas moins toujours des colonies : « Il est unanimement admis que le mot colonie ne comprend pas, dans la langue de nos lois, l'Algérie qui est toujours l'objet de disposition à part ; lorsque des textes veulent désigner l'Algérie ils ne se bornent jamais à dire les

(1) A. BIENVENU, *op. cit.*

colonies, mais précisent avec soin : l'Algérie et les colonies (1). »

L'Algérie est soumise au régime de la spécialité de la législation. En principe la législation métropolitaine ne s'y applique pas, mais les exceptions à cette règle sont nombreuses.

Normalement, c'est le Président de la République, statuant par voie de décrets simples, qui intervient pour élaborer les règles spéciales à l'Algérie. Nous examinerons d'abord le régime de la période des origines de l'établissement algérien (1830 à 1834), la loi du 24 avril 1833, puis le régime de l'ordonnance du 22 juillet 1834, enfin les principes actuels et la valeur du régime législatif algérien.

Dans la période qui s'écoule entre le débarquement des troupes françaises à Alger en 1830 et l'ordonnance du 22 juillet 1834, le territoire algérien n'est pas un territoire français. C'est un territoire étranger occupé militairement et dont les autorités indigènes normales ont disparu. Les mesures nécessaires au maintien de l'ordre sont prises par le général commandant en chef l'armée d'occupation et par l'intendant civil qui lui est adjoint. L'un et l'autre sont investis, par suite de la nécessité, des pouvoirs les plus larges ; aussi admet-on que les arrêtés pris par eux ont survécu à l'annexion et à l'organisation de la nouvelle colonie.

LA LOI DU 24 AVRIL 1833.

Pendant cette période, l'Algérie étant soumise à un régime tout à fait spécial, le Parlement avait voté la loi du 24 avril 1833, établissant des règles d'ordre général sur la législation aux colonies. Cette loi, qu'on a appelée Charte coloniale, divisait les possessions françaises en deux groupes.

(1) Conclusions de M. le Procureur Général BAUDOIN, D. P. 1904. 1.628.

Le premier groupe comprend les vieilles colonies : Antilles, Guyane et Bourbon. Leur régime législatif combine un partage de compétence entre les conseils locaux et les organes législatif et exécutif de la métropole.

L'article 4 de la loi crée des Conseils coloniaux qui règlent, en principe, toutes les questions intéressant ces colonies par des décrets coloniaux, c'est-à-dire des décisions prises par le Conseil sur la proposition du gouverneur et sanctionnées par le Roi.

Certaines matières sont cependant réservées au Parlement par l'article 2, en ce qui concerne la législation civile et criminelle portant sur les personnes libres, la peine de mort pour les esclaves, les droits politiques, les pouvoirs du gouverneur en matière de police, l'organisation judiciaire, le commerce, le régime douanier, la répression de la traite.

D'autres questions sont placées dans le domaine des ordonnances royales mais les attributions du pouvoir exécutif sont assez restreintes : l'organisation administrative, sauf le régime municipal, la police de la presse, l'instruction publique, le recrutement et l'organisation des milices, etc...

Le deuxième groupe comprend toutes les autres colonies. Il est déterminé par l'article 25 de la loi : « Les établissements français dans les Indes orientales et en Afrique et l'établissement de pêche de Saint-Pierre et Miquelon continuent d'être régis par ordonnance du Roi. »

C'est cet article 25 qui règle encore la condition de l'Algérie dans l'ordre législatif.

La Charte du 14 août 1830 ayant décidé dans son article 64 que « les colonies seront régies par des lois particulières » certains prétendirent que l'article 25 de la loi du 24 avril 1833, en confiant au Roi le pouvoir législatif, violait ces dispositions, à quoi il fut répondu que « ces établissements étaient trop peu importants pour fixer

l'attention du législateur et qu'en réalité ils étaient moins de véritables colonies que de simples comptoirs. »

A la lumière de cette réflexion, justifiée à l'époque, il est assez curieux de remarquer que toute notre législation coloniale s'appuie sur ce texte en ce qui concerne nos possessions d'Asie et d'Afrique, alors que parmi ces « simples comptoirs » figurent aujourd'hui le Sénégal, l'Algérie, Madagascar et l'Indochine !

L'ORDONNANCE DU 22 JUILLET 1834.

L'annexion du territoire algérien au territoire français a été réalisée par l'ordonnance du 22 juillet 1834. Elle est consacrée implicitement par l'article 1^{er} de l'ordonnance qui organise « le commandement général et la haute administration des possessions françaises dans le nord de l'Afrique », et de l'article 4, qui décide que « les possessions françaises dans le nord de l'Afrique » seront régies par des ordonnances.

La jurisprudence admet que cette ordonnance du 22 juillet 1834 a eu pour effet d'introduire en Algérie toute la législation métropolitaine antérieure, bien que l'ordonnance ne contienne aucune disposition expresse prescrivant l'application des lois françaises.

Introduisant ainsi en Algérie toute la législation antérieure, l'ordonnance rend applicable en particulier la loi du 24 avril 1833 (art. 25). D'ailleurs, elle-même confirme cette règle dans son article 4 en disposant, que « jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné, les possessions françaises dans le nord de l'Afrique seront régies par nos ordonnances. »

L'Algérie se trouve donc, en vertu de ce texte, soumise au régime de l'intervention normale du Chef de l'Etat par voie de décrets. Cette réglementation générale est complétée, sous la monarchie de juillet, par les arrêtés de

l'intendant civil, du gouverneur général et du Ministre de la guerre.

L'article 109 de la Constitution du 4 novembre 1848 décide que : « Le territoire de l'Algérie et des Colonies est déclaré territoire français et sera régi par des lois particulières jusqu'à ce qu'une loi spéciale le place sous le régime de la présente Constitution. » Mais cette Constitution a été abrogée par celle de 1852 et même sous son empire la jurisprudence avait décidé qu'elle n'avait pas pu dépouiller le pouvoir exécutif de son autorité législative en Algérie tant qu'il ne serait pas intervenu une loi faisant le départ des attributions entre les deux pouvoirs, législatif et exécutif.

La Constitution du 14 janvier 1852 dispose dans son article 27 que le Sénat aura le soin de régler, par un sénatus-consulte, « la constitution de l'Algérie et des colonies » ; le sénatus-consulte du 3 mai 1854 règle la constitution de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion d'une part, des autres colonies d'autre part ; il ne vise pas l'Algérie.

Le Sénat du Second Empire élabore cependant deux sénatus-consultes propres à l'Algérie : le sénatus-consulte du 22 avril 1863 sur la propriété indigène et celui du 14 juillet 1865 sur l'état des personnes. Ces sénatus-consultes ont survécu au Second Empire, avec la force juridique des lois du Parlement.

Les Constitutions de 1848 et de 1852 n'ont donc rien changé au régime législatif de l'Algérie, tel que l'avait réalisé la loi du 24 avril 1833, introduite par l'ordonnance du 22 juillet 1834.

Or, les lois constitutionnelles de 1875 ne contiennent aucune disposition spéciale en la matière. « On peut donc se demander sur quelle base repose aujourd'hui le régime législatif algérien ; on reconnaît unanimement que l'Algérie est soumise à un régime de compétence réglementaire très étendue. Mais les divergences apparaissent sur la

question de savoir quel est le fondement de cette compétence appartenant au Chef de l'Etat » (1).

Ce n'est pas ici le lieu d'exposer cette controverse visant la survivance de la loi du 24 avril 1833, et qui s'applique aussi au sénatus-consulte du 3 mai 1854 ; nous la retrouverons dans la seconde partie de notre étude.

Cependant, nous voudrions dès maintenant signaler une objection qui est faite à l'attribution actuelle du pouvoir législatif dans certaines de nos possessions d'outre-mer par l'article 25 de la loi de 1833.

On a fait observer que le législateur de 1833 n'a pas eu l'intention de disposer pour l'Algérie. « A cette époque, la France était encore fort irrésolue sur le sort de sa nouvelle conquête, et on a parfois soutenu que le législateur n'aurait pas eu en vue, en votant cette loi, de fixer définitivement le statut législatif de l'Algérie. Le texte, au surplus, ne vise que les « établissements français en Afrique », sans faire aucune allusion directe à l'Algérie. L'annexion de l'Algérie ne date, d'après l'opinion courante, que de l'ordonnance du 22 juillet 1834, et jusque-là, la présence des troupes françaises n'aurait eu que le caractère d'une simple occupation, l'accord du 5 juillet 1830 entre le général de Bourmont et le dey d'Alger ayant simplement pour but de régler la capitulation de la place. La loi du 24 avril 1833 ne s'appliquait donc pas à l'Algérie, où ne s'étendait pas encore la souveraineté française. »

M. R. Bienvenü (2), après avoir résumé ainsi l'objection proposée, y répond en disant : « Les termes de l'article 25 de la loi de 1833 sont tout à fait généraux, ne comportent aucune réserve et réglaient certainement le statut législatif de toutes les possessions françaises en Afrique. Ils disposaient nécessairement, non seulement pour les établissements d'Afrique à l'époque de la promul-

(1) Rolland, *op. cit.*

(2) En note sous l'arrêt du Cons. d'Etat, 6 août 1928, Dazinière et autres, D. P. 1929.3.19.

gation de la loi, mais aussi pour ceux qui pouvaient venir, par la suite, s'y ajouter pendant toute la période où le texte demeurerait en vigueur. En conséquence, même en faisant dater l'annexion de l'Algérie de l'ordonnance du 22 juillet 1834, on arriverait à conclure que, dès ce moment, l'Algérie, venant figurer au nombre des établissements français en Afrique, se trouvait par là même placée sous le régime institué par la loi du 24 avril 1833. L'ordonnance du 22 juillet 1834 a simplement fait application de la loi au nouvel établissement. Les hésitations du gouvernement français sur le sort de l'Algérie pendant les années qui ont suivi la prise d'Alger, ne sauraient prévaloir contre les termes très nets et très généraux de l'article 25. »

La jurisprudence du Conseil d'Etat, réglant la question de la survivance de l'article 25 de la loi du 24 avril 1833, fonde sur lui la compétence réglementaire du Chef de l'Etat en Algérie (1). Elle a fait ainsi définitivement justice de l'erreur trop souvent commise, qui consiste à donner comme origine au régime des décrets en Algérie, l'ordonnance du 22 juillet 1834.

Quels sont donc les principes du régime législatif algérien ?

En premier lieu, s'appliquent les observations présentées précédemment pour les colonies proprement dites :

L'intervention du Président de la République, statuant par voie de décret simple, est la règle normale. Le Chef de l'Etat peut prendre un décret complet contenant des dispositions originales et sans référence à un autre texte, ou inspirées de la législation métropolitaine ; mais il peut aussi introduire par décret, en les déclarant applicables à l'Algérie, les dispositions d'une loi métropolitaine. Dans ce dernier cas, il n'y a pas promulgation de la loi, mais déclaration d'applicabilité, ce qui est tout différent ; en

(1) Arrêt Dazinière, *op. cit.*

agissant ainsi, le pouvoir exécutif ne promulgue pas une loi, il fait un règlement algérien émanant non de l'autorité du Parlement, mais de celle du Chef de l'Etat.

Mais le Président de la République n'est pas seul à légiférer : le Parlement peut intervenir en toutes matières, et la force juridique des lois qu'il promulgue est supérieure à celle des décrets présidentiels, en vertu du principe de la supériorité de la loi. Il en résulte que, lorsque le Parlement légifère spécialement pour l'Algérie, en un certain domaine, ou déclare expressément applicable à l'Algérie une loi métropolitaine, il la réserve par là même à sa compétence et restreint dans cette mesure le pouvoir réglementaire du Chef de l'Etat. Toute question tranchée par les Chambres en matière de législation algérienne constitue donc à l'avenir un domaine réservé dans lequel le pouvoir exécutif ne peut plus exercer sa prérogative (1).

Ces principes étant rappelés, voyons les particularités du régime algérien.

Les seules lois que le Chef de l'Etat ne puisse modifier ou abroger sont celles spécialement votées pour l'Algérie, ou déclarées applicables à ce pays par le Parlement. Mais il peut modifier par décret, toutes les lois antérieures au 22 juillet 1834, qui ont été introduites en Algérie par le fait de l'annexion ; c'est même une des raisons d'être du pouvoir qui lui a été donné.

Cela est facile à comprendre : les lois en questions ne sont applicables qu'en vertu de l'ordonnance, elles n'ont par conséquent que la force juridique d'un décret ; par suite, elles peuvent être modifiées par simple décret (2).

La situation est la même que pour toutes les lois postérieures à 1834, qui ont été rendues applicables à l'Algérie par décrets ; cette extension n'étant que l'œuvre du pou-

(1) Arrêts, 28 février 1866, D. P. 1866.3.107 et les conclusions de M. le Conseiller de Belbœuf, 23 déc. 1898, D. P. 1900.3.27 ; Cass. Civ. 24 juillet 1899, D. P. 1901.1.547.

(2) Cass. Crim. 11 avril 1907, *Rev. alg.*, 1908.2.9.

voir exécutif, ces textes ne sont, en réalité, au point de vue algérien, que des décrets (1).

Une autre règle s'applique au régime législatif algérien : elle concerne les lois modificatives, ou abrogatives. Lorsqu'une loi a été déclarée applicable à l'Algérie par le Parlement, les lois qui interviennent ultérieurement dans la métropole pour la modifier ou pour l'abroger s'appliquent en principe, de plein droit en Algérie. Il en est de même lorsqu'une loi métropolitaine déclarée applicable à l'Algérie par un décret, ou en vertu de l'annexion, vient à être modifiée par le Parlement (2). Comme ce texte n'a été introduit en Algérie qu'avec la force d'un décret, les lois modificatives ultérieures n'auront pas d'autre force ; il est, en effet, admis que les lois modificatives ou abrogatives des lois déjà applicables à l'Algérie prennent, dans la législation algérienne, le caractère des lois qu'elles modifient ou qu'elles remplacent (3). Elles pourront donc toujours être modifiées ou abrogées par décision du Président de la République. De même, celui-ci peut, s'il estime que la loi nouvelle ne convient pas à l'Algérie, prendre un décret spécial pour en écarter l'application ; en ce cas, c'est la loi ancienne, introduite par décret, qui reste applicable.

On a souvent contesté la valeur du régime législatif actuel de l'Algérie. On reconnaît, en général, la nécessité pour elle, comme pour les colonies, d'une législation spé-

(1) Cons. d'Etat, 16 janvier 1903, D. P. 1904.3.53 ; 18 février 1910, D. P. 1912.3.22.

(2) Cons. d'Etat, 4 mars 1904, Chiche, *Rec.*, p. 176 ; 1^{er} mars 1933, Grotti, *Rec.*, p. 253 ; Cass. Req. 27 février 1934, D. H. 1934, p. 203. La jurisprudence fait une distinction en ce qui concerne l'applicabilité de plein droit à l'Algérie des lois modificatives, entre deux catégories de lois : les lois simplement modificatives et les lois profondément innovatoires. Les premières seules se substituent de plein droit à la législation antérieure, les secondes doivent, pour s'appliquer à l'Algérie, y être introduites spécialement.

(3) Alger, 13 décembre 1889, *Rev. alg.* 1890.2.90.

ciale adaptée au milieu, aux conditions économiques, à la population.

Ce qu'on critique, c'est le « régime des décrets », c'est-à-dire la compétence réglementaire générale du Chef de l'Etat. On estime que, dans un territoire aussi proche de la métropole et qui lui ressemble beaucoup, le régime législatif colonial, utile dans certaines colonies lointaines (bien que parfois critiqué) ne peut plus s'expliquer.

Au surplus, cette législation spéciale, faite de textes nombreux émanant d'autorités différentes, entraîne de grandes difficultés pratiques quant à la détermination du régime légal sur tel ou tel point particulier.

M. Rolland (1) répond à ces différentes critiques en ces termes : « il y a dans ces griefs une part de vérité et, sur certains points, l'intervention des décrets se conçoit moins bien à l'heure actuelle, en Algérie, que dans les colonies nouvelles ou que dans la période qui a suivi l'installation à Alger.

« Cependant, il ne faut pas oublier que l'évolution de l'Algérie est encore aujourd'hui très rapide et les changements très fréquents dans les conditions de la vie locale ; la souplesse et l'instabilité même des décrets ont donc encore une certaine utilité. »

Le plus grand inconvénient des décrets, dans la conception moderne démocratique de l'établissement de la législation est sans doute le fait que les intéressés ne sont pas associés à leur confection.

« Mais, reprend M. Rolland, le Parlement peut intervenir en toutes matières en ce qui concerne l'Algérie. Il dépend donc de lui de restreindre par l'effet de son intervention, le champ d'application de la compétence réglementaire. Cela diminue beaucoup l'inconvénient signalé.

« En fait, tenant compte du caractère spécial de l'Algérie, le Parlement a légiféré assez fréquemment en matière

(1) *Op. cit.*, p. 184.

algérienne ; la jurisprudence relative aux lois modificatives a encore augmenté le nombre des textes législatifs applicables en Algérie. »

III

Les règlements dans les pays de Protectorat.

Qu'il s'agisse des colonies proprement dites ou de l'Algérie, nous n'avons vu jusqu'à présent, dans le domaine colonial, que le seul Etat français ; nous ne sommes pas sortis du droit public interne.

Mais l'œuvre coloniale peut être celle de deux ou plusieurs Etats. On est alors en présence d'une union d'Etats, qui relève du droit international public.

Dans le régime du protectorat, nous nous trouvons en présence d'une union de deux Etats, l'Etat protecteur et l'Etat protégé, qui réalisent une fusion très intime se traduisant par une certaine absorption de l'un par l'autre.

L'établissement d'un protectorat se manifeste par la conclusion d'un accord avec un souverain local. Celui-ci continue d'exercer son autorité, mais sous le contrôle et la direction du gouvernement protecteur ou de son représentant. En ce qui concerne les protectorats français actuels, la tendance à l'absorption a été plus ou moins forte suivant les pays ; aussi sont-ils très différents les uns des autres, soit qu'il s'agisse des protectorats du droit international dans lesquels l'autonomie locale a été respectée, et où l'autorité du souverain est restée effective (Régence de Tunis, Maroc), soit qu'on envisage les protectorats que M. Rolland appelle « du droit colonial » où l'autonomie est moins grande, la surveillance administrative plus étroite, l'autorité du souverain très réduite (Annam, y compris le Tonkin, le Cambodge, Luang-Prabang dans le Laos).

Ainsi, la situation politique de cette union d'Etats varie suivant les pays protégés, les traités de protectorat et aussi la façon dont ils sont appliqués.

Juridiquement, dit M. Rolland (1), « le protectorat est le lien qui unit deux Etats dont l'un — Etat protecteur — assure la protection internationale de l'autre — Etat protégé —, substitue ses organes aux siens dans les relations internationales et pénètre plus ou moins profondément dans son administration intérieure. »

Les pouvoirs dont l'ensemble constitue l'autorité publique sont partagés inégalement entre les deux Etats ; c'est leur union qui exerce le gouvernement et gère les services publics.

Examinons quelles sont les conséquences de cette communauté d'action à l'égard du régime législatif des pays placés sous le protectorat français.

Le régime législatif des pays de protectorat est dominé par l'idée de l'intervention normale du souverain local. Mais le caractère juridique du protectorat, où le protecteur et le protégé ont en commun les pouvoirs nécessaires au gouvernement du pays protégé, entraîne une collaboration indispensable du gouvernement métropolitain et du souverain local. Enfin, dans certains cas, les autorités de la métropole peuvent légiférer directement.

Le législateur de droit commun, en pays de protectorat, est le souverain local dont le pouvoir, en cette matière, est généralement absolu au point de vue du droit public interne. Les actes législatifs qu'il prend sont des ordonnances royales en Annam, au Cambodge, et au Luang-Prabang, des décrets beylicaux en Tunisie, des dahirs chérifiens au Maroc.

Alors même qu'une décision du souverain rend applicable dans son territoire une loi française, cela ne change pas la nature de l'acte qui reste une décision du souverain et non une loi métropolitaine.

(1) *Op. cit.*, p. 76.

Le souverain local légifère en collaboration avec le gouvernement français. C'est la conséquence du caractère juridique du protectorat, de cette communauté formée par l'Etat protecteur et l'Etat protégé, que nous avons reconnue précédemment. Les décisions du souverain sont, en réalité, les lois de cette union, mais il est normal que les deux autorités interviennent dans leur élaboration.

L'intervention du gouvernement protecteur, ou du résident qui le représente, varie, dans ses modalités, suivant les traités de protectorat.

Il arrive que le gouvernement français ait le pouvoir de proposer certaines réformes au souverain qui peut s'être engagé par le traité à accomplir les réformes ainsi proposées. D'autre part, les décisions du souverain sont parfois obligatoirement soumises au visa du résident. Ainsi se réalise la collaboration entre les autorités des deux Etats.

Ce qui nous intéresse davantage, c'est l'intervention directe des autorités métropolitaines dans la législation.

C'est le Président de la République qui a compétence pour intervenir en toutes matières, même de nature législative. La jurisprudence admet qu'il a, en ce cas, le même pouvoir réglementaire étendu qu'en ce qui concerne les colonies.

On a voulu parfois fonder ce pouvoir sur l'article 18 du sénatus-consulte du 3 mai 1854 qui, applicable seulement aux colonies proprement dites, n'a certainement pas cette portée. En réalité, le Chef de l'Etat tire son pouvoir de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 qui le charge de négocier et de ratifier les traités, d'où résulte, pour lui, la possibilité d'édicter dans les territoires où les traités ont institué le protectorat français, toutes les mesures que comporte l'exercice de la souveraineté française dans ces pays. Par exception, en ce cas, c'est donc d'une loi constitutionnelle que résulte la dérogation aux règles normales d'attribution de compétence du pouvoir exécutif.

Cette solution a été donnée par un arrêt du Conseil d'Etat du 5 février 1926 (1). Cet arrêt décide qu'en attribuant par décret compétence à la Commission supérieure des bénéfices de guerre, instituée par l'article 11 de la loi française du 1^{er} juillet 1916 pour connaître des recours contre les décisions de la Commission du 1^{er} degré de Tunisie, relatives à l'impôt tunisien sur les bénéfices de guerre, le Chef de l'Etat a usé des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 8 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, en assurant l'exécution des traités de protectorat.

Il faut d'ailleurs remarquer que des dispositions identiques peuvent, même quand les autorités métropolitaines réglementent directement pour le pays de protectorat, se trouver contenues dans un acte du Chef de l'Etat et dans une décision du souverain local. En ce cas, le texte en question se trouve en vigueur à un double titre juridique, qui montre bien le caractère composé du pouvoir législatif dans ces territoires.

Voici quelques applications faites par le Président de la République de sa compétence en pays de protectorat.

POUR LA TUNISIE :

Décret du 31 janvier 1927 attribuant au Conseil d'Etat la connaissance des recours pour excès de pouvoir des fonctionnaires tunisiens pour assurer l'application de leur statut (le statut étant constitué uniquement par le décret beylical du 10 novembre 1926 et les actes *postérieurs* qui en font partie) (2).

Décret du 20 novembre 1928 attribuant au Conseil

(1) Cons. d'Etat, 5 février 1926, dame Caraco, *Rec.*, p. 125. Dans le même sens : Cass. crim., 8 août 1889, D. 1889.1.452 ; Cass.Req., 18 février 1925, D. H. 1925, p. 177.

(2) Arrêts du Cons. d'Etat pour l'application du décret du 31 janvier 1927 : 29 novembre 1929, Saiadi Abdesselem, D. H. 1930, p. 9 ; 10 janvier 1930, Pons et autres, *Rec.*, p. 776 ; 6 mars 1931, Mattei, *Rec.*, p. 1060 ; 28 mars 1931, Jean, *Rec.*, p. 411 ; 24 février 1932, Lorenzi, *Rec.*, p. 223.

d'Etat la connaissance des recours en matière de pensions sur la Société de prévoyance des fonctionnaires et employés tunisiens (1).

POUR LE MAROC :

Décret du 23 novembre 1928 attribuant au Conseil d'Etat la connaissance des recours pour excès de pouvoir formés par les fonctionnaires du protectorat français du Maroc contre les décisions des autorités administratives relatives à l'application de leur statut (2).

A titre d'exemple de la collaboration réalisée en matière législative entre le gouvernement de l'Etat protecteur et le souverain de l'Etat protégé, remarquons que les juridictions ont été instituées au Maroc par des dahirs du Sultan, approuvés par décrets du Président de la République (Décrets du 31 janvier 1927, 16 avril 1930 et 24 mai 1932).

(1) Arrêts du Cons. d'Etat pour l'application du décret du 20 novembre 1928, lequel, à la différence du décret du 31 janvier 1927, s'applique même aux fonctionnaires communaux car ils sont affiliés à la Société de prévoyance : 13 janvier 1932, Coustet, *Rec.*, p. 35, 10 mai 1933, Natal.

(2) Pour l'application de ce décret : Cons. d'Etat, 18 février 1931 Lancre-Cormet, *Rec.*, p. 170, deux arrêts qui jugent que le recours ouvert par le décret du 23 novembre 1928 peut être formé même contre des décisions *antérieures* à ce décret, mais seulement si le délai de 3 mois, courant, suivant qu'il s'agit de décisions générales ou individuelles, de leur publication ou de leur notification, n'est pas expiré avant le décret de 1928.

Dans le même sens : Cons. d'Etat, 27 mai 1932, Olier et autres, *Rec.*, p. 515, lequel juge, en outre, que le recours gracieux formé avant le décret de 1928, même dans le délai du recours contentieux, ne peut prolonger le délai (le recours gracieux n'est rien, le recours contentieux n'étant pas encore ouvert).

*L'introduction, par décrets, de la législation française
dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin
et de la Moselle.*

Dans cet exposé du rôle joué, en matière législative, à certaines époques de notre histoire, par le pouvoir exécutif, il est impossible de passer sous silence une de ses applications intéressantes, aujourd'hui disparue. Nous voulons parler des dispositions de la loi du 17 octobre 1919, relative au régime transitoire de l'Alsace et de la Lorraine.

La convention d'armistice plaça l'Alsace-Lorraine, dit l'exposé des motifs de la loi, dans une situation spéciale tenant à la fois de l'occupation, du droit des gens et de la possession contractuelle. Sous ce régime mixte entre l'occupation militaire pure et simple et la plénitude de la souveraineté nationale, l'Alsace-Lorraine se trouvait soumise à l'autorité du Président du Conseil, Ministre de la guerre. Celui-ci, comme chef suprême de l'armée et au nom du gouvernement, y exerçait, avec le Haut-commandement, pour ce qui était de l'administration militaire, la totalité du pouvoir. Mais la législation locale, soit législation allemande d'Empire applicable à l'Alsace-Lorraine, soit législation spéciale d'Alsace-Lorraine, demeurait en vigueur, sauf les modifications que les autorités françaises pouvaient y apporter en raison des circonstances.

Or, légalement, le jour de la mise en vigueur du traité de paix, ce régime provisoire devait disparaître pour faire place à l'introduction immédiate et d'un seul bloc de toute l'organisation et de toute la législation française. Un changement aussi brusque et radical aurait produit, certainement, en admettant même qu'il eut été possible, les résultats les plus désastreux.

L'Alsace et la Lorraine ont constitué, sous la domination allemande, un Etat particulier ayant son gouvernement local, ses institutions particulières auxquelles les

territoires recouvrés étaient attachés, ses lois spéciales qui, sur certains points, paraissaient supérieures aux lois françaises.

L'introduction de l'administration et des lois françaises devait, en conséquence, comporter des modalités, prévoir des délais.

Enfin, pour que le Parlement pût prendre des mesures définitives, il fallait que l'Alsace et la Lorraine y eussent leurs représentants.

Aussi était-il nécessaire d'agir par assimilation prudente, par pénétration progressive. Si les départements réintégrés dans l'unité française devaient, immédiatement, être soumis aux lois constitutionnelles et au droit électoral de la France, il n'en était pas de même de l'ensemble de l'organisation administrative et de la législation générale. Il était absolument nécessaire qu'un régime transitoire temporaire fût établi par la loi jusqu'à ce que les Alsaciens et les Lorrains fussent à même de discuter directement, par leurs représentants au Parlement, les modalités et les délais de cette introduction.

C'est dans ces conditions que fut votée la loi du 17 octobre 1919.

Quel est le régime provisoire appliqué par elle à l'Alsace et à la Lorraine ?

L'article 1^{er} définit l'organisme chargé d'assurer le fonctionnement de ce régime : « Les territoires d'Alsace et de Lorraine, réintégrés dans l'unité française par la convention d'armistice du 11 novembre 1918 et le traité de paix du 28 juin 1919, demeurent placés, jusqu'à ce qu'il ait été pourvu par une loi à l'organisation de leurs services publics, sous l'autorité du Président du Conseil des ministres. » Et l'article 1^{er} donne, à titre temporaire, pour agent, au Président du Conseil, le commissaire général de la République en résidence à Strasbourg, et pour organe d'information le Conseil supérieur d'Alsace-Lorraine.

L'article 2 fixe les bases du régime provisoire. L'ar-

ticle 3 dispose que les dispositions législatives et réglementaires actuellement en vigueur sont maintenues jusqu'à l'introduction des lois françaises.

La législation française (ce qui comprend aussi bien les décisions réglementaires que les textes législatifs) (1) sera introduite, dit l'article 4, par des lois spéciales qui fixeront les modalités et délais de son application.

Toutefois, les articles 4 à 7 autorisent exceptionnellement l'introduction des dispositions législatives françaises par voie de décrets, en cas d'urgence.

Le même motif, rencontré déjà plusieurs fois au cours de notre étude, a poussé le Parlement à accorder au pouvoir exécutif ces attributions, exceptionnelles puisqu'elles permettent au Président de la République de rendre applicables, en Alsace-Lorraine, telles dispositions de la législation française qu'il jugera utile. Ce motif, c'était la nécessité de décisions promptes dans une période de transformation comme celle que traversaient les départements recouvrés, avec des questions nouvelles à résoudre, des modifications à apporter, des conciliations à opérer entre les deux législations.

Toutefois, l'usage des décrets est limité par la loi elle-même par la clause de ratification des Chambres dans le délai d'un mois.

Sous ce contrôle, les décrets ont pour mission : 1^o d'introduire telle partie de la loi française qui peut recevoir application ; 2^o d'apporter à la législation locale telles modifications destinées à la mettre en harmonie avec les dispositions de la législation française introduite ; 3^o d'as-

(1) Cons. d'Etat, 19 mai 1933, ville de Strasbourg. L'arrêt décide que la disposition de l'art. 4 de la loi du 17 octobre 1919, prévoyant l'introduction de la législation française dans les territoires d'Alsace et de Lorraine par des lois spéciales et, en cas d'urgence, par des décrets soumis à la ratification des Chambres (possibilité d'introduction par décrets abrogée par la loi du 24 juillet 1925), doit être interprétée en ce sens que le terme « législation » s'applique aussi bien aux textes réglementaires qu'aux textes législatifs.

surer le fonctionnement de la législation locale après la disparition de certains organismes que le départ des Allemands a supprimés et auxquels il faut suppléer.

L'emploi des décrets est aussi prévu en matière budgétaire (art. 5), en matière fiscale, par voie de création, modification ou suppression d'impôts, taxes ou redevances (art. 6). Ces décrets seront également soumis à la ratification des Chambres dans le délai d'un mois, mais en ce domaine l'application du régime transitoire est limitée à l'exercice courant.

Environ cinq cents décrets ont été pris en exécution de la loi du 17 octobre 1919, c'est dire que nous n'entreprendrons pas de les citer, d'autant plus que le régime a disparu avec l'abrogation des dispositions de la loi le concernant.

L'introduction de la législation française par décrets a malheureusement été faite d'une manière fragmentaire, et, ainsi que l'indique M. Georges Weill dans son rapport (1), « un peu au hasard et sans plan d'ensemble étudié et établi à l'avance. » Elle a cependant abouti à ce que de nombreux services ont été rattachés à leur ministère respectif (2).

Certaines questions se sont posées à propos de l'œuvre accomplie par les décrets, en Alsace et en Lorraine. Nous en examinerons deux, plus intéressantes que les autres à raison de leur portée.

Les décrets introductifs rendus en exécution de l'article 4 de la loi du 17 octobre 1919, ne reproduisent pas le texte des dispositions légales rendues applicables dans ces territoires. On a prétendu que cette procédure était irré-

(1) Rapport à la Chambre des Députés, au nom de la Commission d'Alsace-Lorraine, le 10 juillet 1925, Annexe n° 1917, *J. O.* du 2 décembre 1925, p. 386.

(2) Chemins de fer, mines, P. T. T., ponts et chaussées, forces hydrauliques et de distribution d'énergie électrique, justice, services pénitentiaires, service des séquestres, régies financières, eaux et forêts, agriculture, beaux-arts, office de compensation de Strasbourg, institut des mutilés, commerce et enseignement technique.

gulière et qu'il aurait fallu publier la teneur de chacune des lois introduites. M. Capitant (1) qui a cherché à résoudre la difficulté, est arrivé à la conclusion que cette exigence ne résulte en aucune manière des règles de notre législation.

Après avoir repoussé l'idée que le Code civil français pourrait s'appliquer à la publication des lois françaises en Alsace et en Lorraine (le Code civil n'a été introduit dans ces territoires qu'à partir du 1^{er} janvier 1925) ou, à défaut, la loi constitutionnelle allemande du 31 mai 1911 (ce qui est insoutenable, car elle a été abrogée de plein droit dès le retour des départements recouvrés à la France). M. Capitant fait le raisonnement suivant : la question de la publication des lois françaises dans les territoires annexés à la France n'est, en réalité, prévue par aucun texte de notre législation. De ce silence, il résulte que le pouvoir chargé en ce cas d'introduire la législation, pouvoir qui peut être soit l'Exécutif, soit le Législatif, est seul compétent pour déterminer les règles concernant cette mise en vigueur.

Or, l'article 4 de la loi du 17 octobre 1919 est le texte fondamental qui a réglé la mise en vigueur des lois françaises en Alsace et en Lorraine. Il n'exige pas que ces lois soient publiées au *Journal Officiel*, ni affichées. Il laisse à chaque loi ou décret introductif, le soin de fixer les conditions qu'il croit utile d'édicter. Le pouvoir exécutif peut donc se contenter de publier les lois ou les décrets d'introduction au *Bulletin officiel d'Alsace et Lorraine*. Il n'est nullement tenu d'y insérer le texte des lois introduites.

Le Conseil d'Etat a eu à statuer sur un autre point touchant à l'introduction de la législation française par décret.

Dans son arrêt du 9 janvier 1931, Manufacture lorraine des allumettes (*Rec.*, p. 8), il a jugé qu'une législation française de nature indivisible (dans l'espèce, la législation sur le monopole des allumettes) ne peut être introduite par-

(1) Note sous arrêt, Cass. crim., 14 décembre 1923, D. P. 1924.1.73.

tiellement en Alsace et Lorraine, mais doit l'être dans son ensemble, afin que les caractères essentiels de la législation française ne s'en trouvent pas modifiés. Et il a annulé, pour excès de pouvoir, le décret du 28 avril 1926, qui avait pris la disposition critiquée.

Le régime des décrets institué par la loi du 17 octobre 1919 a été abrogé par l'article 7 de la loi du 24 juillet 1925, à dater de l'expiration du délai d'un an à compter de la promulgation de cette dernière loi. Ce délai d'un an a été maintenu pour réaliser, par la procédure expéditive des décrets, la liquidation de l'œuvre d'assimilation législative immédiatement réalisable. Au bout de ce temps, les trois départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle sont rentrés, à cet égard, dans le droit commun du régime de l'introduction par voie législative.

DEUXIÈME PARTIE

Nature juridique des décrets en matière législative.

Nous avons délibérément laissé de côté, jusqu'à présent, toute question concernant la nature juridique des décrets dont nous avons examiné les différentes applications. Il nous a paru préférable, avant d'entrer dans les controverses théoriques, de situer ces actes du pouvoir exécutif, de les montrer en action, coopérant à l'œuvre du législateur.

Cependant, il apparaît très nettement que se contenter d'en faire une étude, en quelque sorte historique, serait absolument insuffisant.

Un grand principe domine tout notre droit public : c'est au Parlement — et au Parlement seul — qu'appartient le pouvoir législatif.

S'il en est ainsi, quelles sont donc ces décisions, par lesquelles le pouvoir exécutif semble empiéter sur les attributions du pouvoir législatif, et dont le nom seul : décrets en matière législative, paraît impliquer deux idées contradictoires ?

De quelle nature est le pouvoir confié par la loi au Chef de l'Etat ? Peut-il être illimité ? Le Président de la République, lorsqu'il édicte des « décrets législatifs », exerce-t-il le pouvoir législatif ou le pouvoir réglementaire ? La loi qui lui confie un tel pouvoir est-elle ou non conforme à la Constitution ?

Toutes ces questions et plusieurs autres ont été, et depuis fort longtemps, étudiées, âprement discutées par la doctrine et la jurisprudence qui, après avoir traversé des phases diverses ont abouti, dans l'ensemble, à des conclusions semblables.

Nous essaierons de donner une idée générale, en premier lieu, des théories édifiées en cette matière par les auteurs puis, dans un second chapitre, des solutions de la jurisprudence, en indiquant le point de vue auquel nous nous sommes ralliés.

Auparavant, cependant, nous voudrions faire une observation au sujet du nom donné couramment à certains des décrets dont nous parlons.

Nous avons vu que la compétence spéciale donnée par la loi au Chef de l'Etat dans le domaine législatif s'exerce, soit en matière douanière sur des points particuliers, soit, d'une manière plus générale, aux colonies, soit par l'intermédiaire des règlements d'administration publique, mais il est à remarquer qu'elle se caractérise peut-être encore plus dans les pouvoirs étendus qui ont été remis au gouvernement par les lois d'après-guerre, en temps de crise financière.

Or, on appelle très généralement les décrets pris en exécution de ces lois, des décrets-lois, ce qui est tout à fait incorrect.

Le mot avait déjà été prononcé à propos de la loi du 10 février 1918, et le rapporteur à la Chambre, M. Léon Bérard, avait répondu : « Je ne connais, quant à moi, qu'une seule catégorie de décrets-lois, ceux qui ont été pris en France par des pouvoirs exécutifs qui, dans un coup d'état ou à la suite d'une révolution, avaient usurpé ou assumé le pouvoir législatif. Il n'y en a pas d'autres. C'est par une extension de sens de ce terme qu'on a pu parler, à propos d'autres projets, de décrets-lois (1). »

(1) Rapporté par M. Delvolvé, *op. cit.*, p. 300.

Il ne faut pas, en effet, confondre les décrets réglementaires, même ceux pris en vertu de la loi du 3 août 1926 ou de la loi du 28 février 1934, avec les décrets-lois. Cette dénomination est réservée à des décisions très particulières qui ont juridiquement la force d'une loi.

Dans les périodes anormales au point de vue constitutionnel, soit aux époques de coups d'Etat, soit aux moments de révolution, l'organe exécutif ayant en fait accaparé le pouvoir législatif, il a été rendu des décrets sur des matières qui étaient du domaine de la loi ; la légalité de ces décrets aurait pu être contestée, en fait, elle a été acceptée, et on les appelle des décrets-lois.

Ces décrets se sont présentés à trois moments de notre histoire :

1^o Il y a eu à diverses reprises, sous les gouvernements autoritaires, empiètement du pouvoir exécutif sur le Législatif, et des règlements sont intervenus, là où il aurait fallu des lois. Ces décisions réglementaires ont été acceptées malgré tout, et tiennent encore la place de lois. Nombre de ces décisions sont l'œuvre de Napoléon I^{er}, qui avait été entraîné vers le pouvoir absolu (notamment le décret du 16 décembre 1811 sur les routes impériales, créant des servitudes pour les riverains).

La légalité de ces décrets n'avait pas été contestée sous son règne, elle le fut sous la Restauration ; la Cour de Cassation les a maintenus parce que le Sénat, qui avait un délai pour en déclarer l'inconstitutionnalité, ne l'avait pas fait, mais leur irrégularité est certaine.

2^o A chaque changement de régime, avant que les autorités nouvelles fussent régulièrement constituées, les gouvernements provisoires ont exercé à la fois le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif et ont fait, eux aussi, des décrets-lois. Il y a eu de ces actes en 1830 et en 1848, ils n'ont plus qu'un intérêt historique ; mais il y en a eu en 1852 et en 1870, qui sont encore en vigueur. Décrets rendus

par le prince-président depuis le 2 décembre 1851, jusqu'à l'époque de la réunion des nouvelles Chambres, notamment : Constitution du 14 janvier 1852 ; décret du 25 mars 1852 dit de déconcentration ; décret du 26 mars 1852 sur les rues de Paris, etc... (1).

L'article 58 de la constitution du 14 janvier 1852 dit formellement que tous les décrets rendus pendant cette période auront force de loi. Hauriou pense avec raison que ce n'est pas exact ; cela dépend de leur objet ; il en est qui, ne contenant que des règles de simple organisation, sont des décrets ordinaires modifiables par le même procédé.

On peut faire la même observation pour les décrets pris par le gouvernement de la Défense nationale ; décret du 5 novembre 1870 sur la publication des lois notamment.

Mais, nous nous séparons de l'enseignement du doyen Hauriou lorsqu'il dit qu' « on ne saurait distinguer dans un même décret-loi des dispositions législatives et d'autres simplement réglementaires, car une fois un décret-loi reconnu comme tel à raison de ses dispositions principales, il forme bloc. »

Cette opinion est, en effet, démentie par une jurisprudence constante qui établit, au contraire, une discrimination entre les dispositions législatives d'un décret-loi et les autres, et admet la modification par décret de ces dernières (2).

Le décret-loi est donc un décret qui a force législative, parce que le gouvernement qui le prend assume à lui seul,

(1) Voir au S. 1903.2.97 et la note, la différence établie entre les actes d'un gouvernement insurrectionnel et ceux d'un gouvernement de fait auquel succède un régime régulier.

(2) Cour de cassation, 15 décembre 1834, S. 1835.1.18 ; Cass. Req. 18 mars 1835, S. 1835.1.508 ; Cass. Civ. 6 août 1892, S. 1893.1.57 et la note ; Cons. d'Etat, 30 juillet 1880, Brousse, p. 703 et conclusions Chante-Grellet ; Cons. d'Etat, 11 août 1916, Servan, p. 386 et 387 et la note ; Cons. d'Etat, 30 juin 1933, Chambre syndicale des facteurs à la criée des abattoirs de la Villette et autres.

par la force des circonstances, le pouvoir législatif. Et il assume le pouvoir législatif parce que, dans le moment où ce décret est pris, il n'y a plus de pouvoir législatif régulier, dont l'autorité puisse s'imposer au gouvernement.

Il n'y a là, cela est évident, nulle ressemblance avec le caractère des décrets en matière législative.

Tout aussi incorrecte est l'expression : décrets de pleins pouvoirs ; elle s'applique dans l'état de guerre, lorsque le gouvernement est obligé de régler par des décrets des questions urgentes qui, en temps normal, n'auraient pu être réglées que par des lois, soit qu'une loi de circonstance lui ait accordé ce qu'on appelle les pleins pouvoirs, soit que les nécessités de la défense de l'Etat l'aient contraint à assurer lui-même ces pleins pouvoirs.

Cette expression nous semble, de plus, devoir être écartée car elle paraît signifier que le gouvernement prend ces décrets dans la plénitude du pouvoir législatif, ce qui, nous le verrons, est une erreur.

Nous nous en tiendrons, par conséquent, à la dénomination : décrets en matière législative, qui, moins frappante pour l'esprit, moins expressive que les deux autres, a sur elles l'avantage de dire exactement ce qu'elle veut dire et de correspondre à la réalité sans la déformer.

CHAPITRE PREMIER

Les théories de la doctrine ⁽¹⁾.

Jusque vers la fin du XIX^e siècle, pour le plus grand nombre des jurisconsultes, et jusqu'en 1907 pour la jurisprudence, les solutions aux problèmes posés par les transferts d'attributions du pouvoir législatif au pouvoir exécutif, étaient dominées par la théorie de la délégation des pouvoirs.

Cette théorie est à peu près complètement abandonnée de nos jours par les juristes, et la jurisprudence, qui, dans ses arrêts, a conservé longtemps le terme de « délégation », vidé de son sens juridique ancien, y renonce de plus en plus.

La théorie de la délégation des pouvoirs s'est surtout manifestée à l'occasion des missions confiées par le législateur au Chef de l'Etat et, plus spécialement, de celles qui ont été d'un usage à peu près exclusif jusqu'à la guerre de 1914, les délégations qui donnaient lieu aux règlements d'administration publique. C'est en somme à leur sujet que toute la théorie de la délégation des pouvoirs, ou délégation législative, a été construite. Elle s'est appliquée aussi, et dans ce domaine elle n'est pas abandonnée par tous, en matière de règlements coloniaux.

C'est à cette théorie et à sa critique que sera consacrée la première partie de ce chapitre. Dans la seconde partie, nous chercherons à déterminer, avec la doctrine contem-

(1) Pour cette étude, nous avons consulté avec profit la thèse de M. Jean Delvolvé, précitée.

poraine, la véritable nature des décrets en matière législative ; nous examinerons les effets de l'extension de compétence accordée, à ce propos, au pouvoir exécutif, les problèmes qu'elle fait naître, et les limitations qu'il convient de lui apporter. En troisième lieu, nous consacrerons une étude spéciale à la clause de ratification et au rôle joué par elle.

I

Théorie de la délégation des pouvoirs.

Ce n'est qu'assez tard, au cours du ^{xix}e siècle, que le droit public a commencé à se dégager des notions civilistes.

Le droit administratif, en effet, « après une période d'élaboration secrète, qui s'étend de 1800 à 1818 et une période de divulgation qui va jusqu'aux environs de 1860 (1) », recourut, lorsqu'on voulut en systématiser les règles éparses dans les textes et la jurisprudence du Conseil d'Etat, aux cadres et aux théories du droit civil.

Cela se vérifie aisément à lire les ouvrages de Batbie, de Dareste, et aussi à se souvenir que, dans l'enseignement des Facultés, le droit administratif était présenté comme une série d'exceptions aux règles du droit civil. On n'est arrivé que peu à peu, surtout au Conseil d'Etat, à comprendre l'originalité profonde du droit administratif, et à savoir se dégager de la discipline du droit privé pour chercher et trouver, à travers lui, les principes généraux qui dominent toutes les branches du droit.

L'évolution du problème de la délégation s'est déroulée selon un processus semblable : pendant tout le ^{xix}e siècle, on assiste au transfert pur et simple en droit public, d'une institution de droit privé, estimée correspondante ; à cette époque règne, sans conteste, la théorie de la délégation

(1) Hauriou, *op. cit.*, 3^e éd., p. 245 et suiv.

des pouvoirs et on applique aux transferts de compétence en droit public, les règles du mandat du droit privé.

Dans l'un comme dans l'autre, c'est le pouvoir du mandant qui est transmis au mandataire, et on admet que l'acte fait par l'autorité déléguée a le même caractère que s'il était fait par l'autorité délégante ; il en revêtira la force propre. Dès lors, les décrets pris par le Chef de l'Etat, en vertu d'une délégation du législateur, ont force législative.

De ce qu'ils ont force législative, résulte une conséquence pratique : de même qu'une loi ne peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, de même est inattaquable la décision du pouvoir exécutif dans l'exercice de la délégation.

Toute la doctrine ancienne acceptait, sans hésitation, cette opinion : Moreau (1) donne la liste de ses partisans : « La délégation législative, dit-il, est admise sans débat (en matière de règlements d'administration publique), par Blanche, Foucart, Rossi, Macarel, Aucoc, Ducroq, Batbie, Dejamme, Simonet, Saint-Girons, Vivien, Locré. » Et il cite aussi des jurisconsultes étrangers. Quant à lui, il se rallie à ce système : après avoir énuméré les différentes lois qui lui paraissent avoir opéré une délégation au profit de règlements d'administration publique, il termine : « Tels sont les faits, telle est la tradition. Leur force est si grande qu'il paraît impossible de repousser l'idée d'une délégation législative.

« Si elle devait être écartée, le Parlement en éprouverait une profonde surprise, et, à supposer qu'il consentît à s'incliner devant une contestation purement doctrinale, il n'hésiterait certainement pas, pour conserver des habitudes utiles et inoffensives, à changer ses formules ; au lieu le renvoyer, selon les termes sacramentels, à un règlement d'administration publique, il déclarerait expressément la délégation » (2).

(1) *Op. cit.*, p. 185 (note).

(2) Moreau, *op. cit.*, p. 193.

Il faut remarquer que lorsque Moreau écrivait ces lignes au début du ^{xx}^e siècle, la doctrine traditionnelle était déjà vigoureusement combattue depuis quelques années, notamment par MM. Esmein et Berthélemy, et que lui-même n'admettait pas toutes les conséquences de la théorie, entre autres la non-recevabilité du recours pour excès de pouvoir, ce qui est assez difficilement explicable.

Mais, avant lui, le principe de la délégation était admis dans toute son ampleur : ainsi, Laferrière (1) attribuait le caractère d'une délégation des pouvoirs véritable à la clause de style par laquelle le législateur renvoyait à un règlement d'administration publique la mission de compléter les lois et d'en régler les détails d'exécution.

« La délégation législative, qui provoque un règlement d'administration publique, disait-il, a toujours le caractère d'un mandat donné par le législateur qui communique à son mandataire une partie de la puissance législative. Cela est si vrai que le Chef de l'Etat peut, en vertu d'un mandat spécial, édicter des dispositions qui excéderaient son pouvoir réglementaire, notamment des dispositions pénales. » Et Laferrière reconnaît aux règlements d'administration publique un caractère législatif qui les affranchit, en principe, de tout recours contentieux.

Pour ceux qui reconnaissaient cette force aux règlements d'administration publique, un premier argument était tiré de leur caractère complémentaire. Prescrits par une loi, pour la compléter, ils s'incorporaient à elle, en formaient un prolongement et constituaient ainsi une véritable législation secondaire.

Laferrière s'appuie sur un second argument, tiré de l'article 75 de la Constitution de 1848, ainsi conçu : Le Conseil d'Etat fera seul ceux de ces règlements à l'égard desquels l'Assemblée nationale lui aura donné une délégation spéciale. »

(1) *Op. cit.*, p. 10 et 11.

Il s'agit bien là, comme le montre l'expression elle-même, d'une délégation véritable ; c'est ce qui a été compris par les commentateurs contemporains. Aussi Laferrière cite-t-il Vivien qui, expliquant cette disposition, disait : « Les règlements qui sont faits en vertu d'une délégation de l'Assemblée nationale, n'engagent pas la responsabilité ministérielle. Ils sont faits par le Conseil d'Etat *comme substitué au législateur qui lui aura donné à cet effet un mandat spécial.* »

Lorsque la Constitution de 1848 eut disparu, la confection des règlements d'administration publique fut confiée par le législateur au Chef de l'Etat avec consultation du Conseil d'Etat. Mais ils sont toujours faits, selon Laferrière, en vertu d'une délégation : « Le droit de décision propre au Conseil d'Etat n'a pas survécu à la Constitution de 1848 ; mais la délégation législative qui provoque un règlement d'administration publique n'a pas changé de nature en faisant retour au Chef de l'Etat » (1).

M. Berthélemy critique vivement cette argumentation en s'efforçant de démontrer que l'article 75 de la Constitution de 1848 ne justifie pas une délégation véritable au sens de transfert des pouvoirs.

Cette explication n'est d'ailleurs pas nécessaire, et nous nous rallions de préférence à la thèse de M. Delvolvé (2) lorsqu'il dit : « Il était possible à l'Assemblée nationale de 1848, agissant comme constituante, de prévoir une telle délégation... C'est la Constitution elle-même qui organisait cette délégation. Et dès lors, il n'y avait aucune impossibilité. Par là même, la Constitution habilitait le Conseil d'Etat. Par là, elle lui conférait un authentique pouvoir législatif, conditionné seulement par un acte de l'Assemblée nationale... Nous n'hésitons pas à dire que la Constitution de 1848 créait effectivement deux autorités législatives :

(1) *Op. cit.*, p. 10.

(2) *Op. cit.*, p. 59.

l'Assemblée nationale, d'une part, de l'autre le Conseil d'Etat. »

Comme il n'y a rien de semblable dans la Constitution de 1875, qu'aucune délégation de ce genre n'est prévue par elle, il n'est pas possible d'assimiler, ainsi que le fait Laferrière, les règlements d'administration publique émis aujourd'hui par le Chef de l'Etat aux règlements d'administration publique de la Constitution de 1848.

L'argumentation de Laferrière demandait, cependant, à être rappelée à cause de l'influence certaine qu'elle a eue sur la jurisprudence que le Conseil d'Etat n'abandonna qu'en 1907, et que nous exposerons dans le chapitre suivant.

Bien entendu, Laferrière, considérant les règlements d'administration publique comme des actes législatifs, n'admettait pas qu'ils puissent faire l'objet d'un recours en annulation : « Ils échappent à tout recours devant la juridiction administrative, dit-il, car celle-ci n'est compétente qu'à l'égard des actes administratifs ; elle cesse de l'être, si la nature de l'acte est modifiée par l'intervention d'un pouvoir sur lequel cette juridiction ne peut rien » (1).

Cependant, il concédait aux juges le pouvoir d'en apprécier la légalité : « Nous n'hésitons pas à penser que les tribunaux ont le droit de vérifier leur existence légale et leur force obligatoire. Si donc un de ces règlements était nul en la forme, comme n'ayant pas été délibéré par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, ou bien s'il édictait des dispositions législatives outrepassant la délégation, le juge pourrait refuser de l'appliquer en tout ou en partie » (2).

La théorie de la délégation législative a donc été dominée pendant tout le xix^e siècle par une adaptation au droit public de la théorie du mandat du droit privé. L'effet principal de cette assimilation est, nous l'avons vu, de faire

(1) *Op. cit.*, 1^{re} éd., p. 11.

(2) *Id.*

du délégué un représentant agissant avec les mêmes pouvoirs que le délégant.

Or, cette conception est inacceptable sous le régime constitutionnel moderne : la délégation des pouvoirs ne peut se confondre avec le mandat, ni par sa nature, ni par les relations qu'elle établit entre le délégant et le délégué.

Le Code civil définit le mandat : « l'acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom » (art. 1984).

Le mandataire est donc supposé agir aux lieu et place du mandant, tout au moins pour les actes qu'il accomplit dans la limite du mandat. Pour les autres, ils ne seront valables qu'autant que le mandant les ratifiera. Mais, dans la limite indiquée, les actes juridiques faits par le mandataire sont considérés comme accomplis par le mandant qui « est tenu d'exécuter les engagements contractés par le mandataire, conformément au pouvoir qui lui a été donné » (art. 1998).

Ce sont ces règles que la doctrine ancienne appliquait à la délégation législative : l'autorité qui confie à une autre autorité une partie des attributions qui lui appartenaient primitivement, lui délègue son pouvoir et l'organe ainsi investi ne prendra pas sa décision avec le pouvoir qui lui est propre, mais avec celui de l'autorité qui lui a fait la délégation. Il y a donc un véritable transfert de pouvoir.

Dans le cas du décret pris en vertu d'une délégation, la force qui le revêt n'est pas celle normalement attachée aux actes du Chef de l'Etat, mais celle des actes législatifs. On se trouve donc en présence d'un cas de représentation parfaite. Il en résulte qu'il n'y aura pas plus de recours contre ce décret que contre la loi. Il en résulte encore que, de même qu'une loi peut en modifier une autre, un tel règlement pourra modifier la loi, sans que les juges contestent sa légalité.

« Le règlement d'administration publique, disait Block, dans le *Dictionnaire de l'administration française*, est une

loi que le pouvoir exécutif est chargé de faire. » Et Macarel écrit à son tour que « les règlements, dans l'espèce, sont à proprement parler des lois secondaires, et ainsi il est vrai de dire qu'il existe une première classe d'ordonnances royales portant règlement d'administration publique qui sont de véritables lois. »

L'assimilation qu'on a voulu faire de la théorie de la délégation avec le mandat du droit privé se heurte à deux objections concernant, l'une la nature même de l'opération, l'autre le caractère des relations entre délégant et délégué.

Nous savons que le mandat est rangé, par le Code civil, dans la catégorie des contrats. L'article 1924, § 2, précise que le contrat ne se forme que par l'acceptation du mandataire.

Cette acceptation peut, d'ailleurs, n'être que tacite (art. 1885), mais elle doit exister. L'obligation du mandataire n'a pour fondement que l'adhésion de sa propre volonté à la convention de mandat.

Sans doute, en matière de règlement d'administration publique, Hauriou a-t-il proposé de voir dans l'opération par laquelle le législateur charge le Chef de l'Etat de compléter une loi, une sorte de pacte entre les deux autorités, un accord de volonté. Cette thèse, à laquelle, d'ailleurs, Hauriou ne paraît pas avoir prêté une véritable valeur juridique, est difficilement acceptable.

Il y a bien, dans la délégation, une volonté en jeu, c'est celle du délégant, mais il n'y en a pas d'autre, ou, du moins, l'autre peut faire défaut. La délégation ne dépend pas d'elle : elle existe sans la volonté du délégué et même contre sa volonté puisqu'elle ne peut pas se refuser.

Il n'est donc pas possible de voir, dans la délégation, un accord de volonté et partant, un contrat.

La délégation, d'autre part, ne crée pas de relation personnelle entre le délégant et le délégué, à la différence de ce qui se passe dans le mandat entre les contractants.

L'idée même que le mandataire exerce la propre volonté du mandant entraîne la conséquence que la personne du mandant une fois disparue, il n'y a plus de mandat. La disparition du délégant, au contraire, ne saurait affecter en aucune manière la délégation qui s'impose au délégué en dehors de tout lien personnel avec le délégant.

Parlant de délégation entre autorités secondaires, Duguit résume en ces termes les arguments qu'on peut faire valoir contre la théorie du mandat appliquée à la délégation : « La doctrine et la jurisprudence sont d'accord pour reconnaître que ces délégations de compétence forment une exception et qu'un fonctionnaire ne peut faire une délégation totale ou partielle de ses pouvoirs que si une loi ou un règlement le lui permettent, et dans la mesure et sous les conditions où ils le lui permettent... Le mandant peut choisir son mandataire, le fonctionnaire qui délègue sa compétence ne peut choisir son délégué ; il lui est imposé par la loi ; le mandat est toujours révoqué par la mort du mandant, la délégation de compétence subsiste malgré la mort du délégant ; le mandataire est juridiquement lié par les instructions que lui donne le mandant ; le fonctionnaire délégué a une indépendance complète dans l'exercice des pouvoirs qui lui appartiennent, il n'est point juridiquement lié par les instructions que lui donnerait le délégant. D'action contre le délégué pour le forcer à rendre compte, le délégant n'en a point ; peut-être seulement le délégué est-il soumis au pouvoir disciplinaire et hiérarchique du délégant. »

Si les transferts de pouvoir réalisés par l'autorité législative au profit de l'Exécutif ne sauraient s'expliquer par l'idée de mandat, ne pourrait-on, du moins, y voir une règle posée par l'organe délégant, qui attribuerait ainsi au délégué un pouvoir égal au sien ?

Il ne peut y avoir aucun doute à ce sujet : la règle qui a déterminé le pouvoir respectif du législateur et du gou-

vernement est une règle constitutionnelle rigide, à laquelle on ne peut échapper, et qui attribue le pouvoir législatif aux Chambres exclusivement.

Locke (1), un des auteurs mêmes qui croyaient défendre l'idée de représentation, écrivait : « Le législateur ne peut transporter en d'autres mains le pouvoir de faire des lois, car n'étant qu'un pouvoir délégué par le peuple, ceux qui l'ont ne peuvent le passer à d'autres. Le peuple seul peut établir la forme de la République, ce qu'il fait en constituant le législatif et en établissant aux mains de qui il sera remis. Et lorsque le peuple a dit : nous nous soumettrons aux lois que tels hommes auront faites et de telle forme, et serons gouvernés par elles..., personne autre ne peut dire que d'autres hommes feront des lois pour lui ; et le peuple ne peut être lié par d'autres lois que celles qui seront édictées par ceux qu'il a choisis et qu'il a autorisés à faire des lois pour lui. »

En effet, selon la Constitution, la puissance publique, en d'autres termes le pouvoir, est soustrait à l'appropriation de l'autorité qui en dispose. C'est cette idée que le langage juridique moderne traduit en parlant de la souveraineté nationale : le pouvoir étant un attribut de la souveraineté, l'Etat seul peut en disposer et à raison de ce caractère inaliénable, il ne peut y avoir délégation du pouvoir, mais seulement habilitation au nom de l'Etat.

C'est ce que Sieyès exprimait, dès 1788, dans sa brochure sur le *Tiers* : « Il sera plus d'une fois nécessaire de rappeler l'assemblée au principe que le pouvoir législatif ne peut être subdélégué et qu'il appartient d'une manière inaliénable et intransmissible au corps des représentants. »

C'est ce que l'article 46 de la Constitution du 5 fructidor an III, déclarait impérativement : « En aucun cas, le corps législatif ne peut déléguer à un ou plusieurs de ses membres, ni à qui que ce soit, aucune des fonctions qui lui sont attribuées par la présente Constitution. »

(1) *Essai sur le gouvernement civil.*

En résumé, il faut conclure que la délégation du pouvoir législatif est impossible. Elle l'est à raison de la nature du pouvoir qui n'est pas à la disposition des autorités publiques, mais dont elles n'ont que l'exercice pour le compte de l'Etat.

Elle l'est aussi à raison de l'absence de tout texte constitutionnel la justifiant.

Enfin, on ne peut davantage essayer de la fonder sur une assimilation avec le contrat de mandat dont elle n'a ni le caractère juridique, ni les conséquences pratiques.

A l'heure actuelle, la question n'offre plus guère d'intérêt : s'il est une idée sur laquelle la plupart des juristes sont tombés d'accord, c'est celle qui exclut la notion de délégation du droit public.

Il faut, cependant, signaler dans ce concert, une note discordante en la personne de M. Devaux, qui est demeuré un des rares partisans de la théorie de la délégation. Ecrivant un article sur le régime des décrets (1), à propos de la loi du 3 août 1926, il remarque : « Nous nous trouvons maintenant en présence de l'alternative suivante, et c'est tout le problème constitutionnel des « décrets » : les principes juridiques unanimement admis prohibent l'idée de délégation ; la réalité, au contraire, montre qu'à tort ou à raison, on a estimé indispensable, à certains moments, d'user de procédés qui, bien que qualifiés différemment, sont, en réalité, des moyens permettant d'aboutir à une délégation de fait.

« Pratiquement, on a accepté la légitimité de la délégation, en se défendant de l'admettre, et en lui donnant, d'ailleurs, un caractère différent suivant les époques. »

Après examen des expériences faites par la loi du 22 mars 1924, le projet du 16 juillet 1926, la loi du 3 août 1926, M. Devaux soutient que le dessaisissement du Parlement au profit du pouvoir exécutif, réalisé par ces lois, aboutit

(1) *Le régime des décrets*, Jean Devaux, 1927.

pratiquement à une véritable délégation législative. C'est, pour lui, la seule explication conforme aux faits, la seule aussi permettant de se soustraire aux difficultés que fait immédiatement surgir l'adoption de toute autre explication. En vertu de quel principe de droit, en effet, est-il possible qu'un acte administratif, un simple décret ayant une nature identique aux autres décrets, puisse annuler ou modifier une loi (1) ? « Il paraît préférable, dit-il, de réintroduire l'idée de délégation temporaire et spéciale, plutôt que d'accepter cette conception, grave de conséquences et touchant à la nature même et à l'autorité respective des actes, et en vertu de laquelle le décret rendu par le gouvernement, même après dévolution d'une compétence étendue par le législateur, demeure un décret, un acte de nature administrative, mais néanmoins susceptible de modifier ou d'abroger une disposition législative véritable : une loi. »

M. Devaux voit dans la clause de ratification une preuve de plus en faveur de son argumentation ; la validité définitive du décret, dit-il, est soumise à une condition, la ratification du Parlement. C'est un contrôle obligatoirement exercé sur toutes les décisions prises par le gouvernement en matière législative, et qui est indispensable à leur validité définitive. Il est à terme ; or, cela implique que l'Exécutif n'a pas un pouvoir propre et personnel. En effet, quand le Président de la République use du pouvoir que lui donne l'article 3 de la loi constitutionnelle, le Parlement ne peut que rendre caduc le décret pris dans ces conditions, en votant une loi qui le fait tomber.

En réalité, il est très possible, nous le verrons, d'envisager autrement l'effet de la clause de ratification sur la valeur du décret.

Quant à la recevabilité de recours pour excès de pouvoir,

(1) Nous verrons plus loin que la jurisprudence du Conseil d'Etat répond à cette question.

M. Devaux, admettant toutes les conséquences de l'idée de délégation, refuse d'en reconnaître la possibilité si la loi ne l'a pas formellement prévue ou si, comme en 1924, la question n'a pas été expressément tranchée dans une discussion à la Chambre.

Enfin, il conclut : « En tout état de cause, le système des décrets doit être considéré comme une exception qui, loin de pouvoir s'accommoder des règles du droit public, se trouve en marge des principes les plus certains de ce droit... Ce système demeure uniquement pratique, fondé sur certaines nécessités et sur l'opportunité... Le régime des décrets n'est pas un système constitutionnel véritable, c'est une exception née sous la pression d'événements graves et même tragiques, qui peuvent passagèrement l'excuser » (1).

M. Devaux reste donc fermement attaché aux anciennes conceptions ; avec l'exposé des théories contemporaines, nous tâcherons de montrer qu'une autre explication, satisfaisante pour l'esprit et conforme à la réalité, peut s'appliquer à la nature des décrets en matière législative.

II

Les théories contemporaines.

La véritable nature juridique des décrets en matière législative.

En 1894 et 1898, avec les articles de MM. Esmein et Berthélemy, s'ouvre une période de vigoureuse réaction contre la théorie de la délégation législative. Ces auteurs démontrent de façon péremptoire qu'en droit public, le pouvoir ne peut se déléguer, nient la possibilité d'utiliser la théorie civiliste du mandat et affirment avec force le caractère autonome du droit public et du droit administratif.

(1) *Op. cit.*

La délégation est-elle juridiquement possible, se demande Esmein (1) ? « Elle paraît impossible là où existent des constitutions appartenant au type français et américain, qui sont édictées au nom de la nation souveraine, et représentent des lois fondamentales supérieures aux lois ordinaires ; elle serait au contraire possible en droit, là où il n'existe pas de constitution rigide, là où le pouvoir législatif peut librement et souverainement statuer en toute matière. »

Chez toute nation dont la constitution institue des assemblées législatives, celles-ci ne peuvent jamais déléguer, *même partiellement et momentanément*, au pouvoir exécutif, l'exercice de leur pouvoir législatif, pas plus que leurs autres attributions constitutionnelles : déclarations de guerre, approbation des traités, etc.. *Le titulaire des pouvoirs en a l'exercice et non la disposition*. Aller contre cette règle, ce serait sortir de la constitution et entrer dans la révolution.

« Par cela même que la Constitution, disait-il encore, a établi des pouvoirs divers et distincts, et réparti entre les diverses autorités les attributions de la souveraineté, elle interdit implicitement, mais nécessairement, que l'un des pouvoirs puisse se décharger sur un autre de sa tâche et de sa fonction ; de même qu'un des pouvoirs ne saurait empiéter sur un autre, il ne saurait, même momentanément, abdiquer en faveur d'un autre. »

Esmein a été suivi par la grande majorité de la doctrine, Duguit, Hauriou, même Moreau, et, en 1907, le Conseil d'Etat, tirant la conclusion logique de l'abandon de l'ancienne théorie, admet la recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les règlements d'administration publique. Cependant, à cette époque, si on repousse l'explication civiliste de la délégation de pouvoirs, on ne met pas grand chose de précis à la place, et le Conseil d'Etat,

(1) De la délégation du pouvoir législatif, *R. pol. et parl.*, juillet-septembre 1894.

plus près des faits et des réalités administratives, conserve encore, dans ses arrêts, le terme et l'idée de délégation.

Après avoir successivement accepté, puis repoussé l'idée de délégation, le doyen Hauriou s'aperçut qu'elle pouvait être adaptée aux nécessités du droit public, ou plutôt qu'on pouvait retrouver le principe général dominant, sur ce point, le droit privé et le droit public.

C'est alors qu'il arrive à énoncer ce principe dans les termes suivants : « Il est possible à un acteur juridique de confier à un autre acteur juridique une mission qui lui est propre » et qu'il formule la théorie de la délégation des matières.

Ceci revient en somme à dire que la délégation a simplement accru la compétence de l'autorité déléguée, en agrandissant le champ de l'exercice de son pouvoir. Et la dernière étape sera franchie par la jurisprudence (qui abandonnera le terme de délégation) et par la doctrine, qui parleront d'attribution de compétence ne changeant pas la nature de l'acte administratif.

Une explication curieuse du phénomène que nous étudions, est celle qui a été présentée par Duguit (1), qui y voit une détermination de compétence au gouvernement par le législateur, sous la forme d'une nomination.

« En réalité, écrit-il, ce que la loi et l'usage appellent inexactement délégation est une nomination... Le fonctionnaire qui reçoit une délégation acquiert une compétence en vertu de la loi, et non par la volonté du fonctionnaire délégant. Le délégué n'est pas plus le mandataire du délégant qu'un fonctionnaire n'est le mandataire du fonctionnaire supérieur qui le nomme. Si le délégué est compétent, c'est en vertu de la loi ; il possède un pouvoir impliqué par la loi, dont l'application lui est faite, et l'application de cette loi est subordonnée à cette condition que la désignation soit faite par un fonctionnaire qui

(1) *Traité de droit constitutionnel*, 3^e éd., t. III, p. 156.

serait lui-même compétent, pour exercer les attributions déterminées par la loi. »

Cette idée, qui a, d'ailleurs, été seulement esquissée par le professeur Duguit, nous paraît résulter d'une confusion : dans la nomination, en effet, l'acte ne porte que sur la désignation du fonctionnaire, non sur sa compétence ; celle-ci résulte du poste auquel il est nommé et qui existe en dehors de l'acte de nomination. Au contraire, la délégation vise l'objet même de la compétence, son contenu, mais ne modifie pas le pouvoir du délégué.

Une formule nouvelle a été proposée par M. Bonnard (1) : « Le gouvernement, dit-il, a compétence pour légiférer concurremment avec le Parlement. Cette compétence résulte d'une coutume constitutionnelle qui a son origine dans l'article 44 de la Constitution de l'an VIII. Mais le Parlement est maître de déterminer le domaine dans lequel pourra s'exercer cette compétence du gouvernement. C'est là ce qui reste de ce monopole de la fonction législative, au profit du Parlement, que comportait la conception révolutionnaire de la séparation des pouvoirs. » Il élargit ou restreint le domaine du pouvoir exécutif, il opère de simples déplacements. C'est ainsi qu'examinant la nature des décrets de la loi du 3 août 1926, il peut écrire : « Jusqu'à cette date (à laquelle expire la mission exceptionnelle du gouvernement), les matières prévues comme objet de ces décrets sont placées momentanément dans le domaine du pouvoir réglementaire pour, ensuite, à l'expiration du délai, en sortir et rentrer dans le domaine du pouvoir législatif. »

Cette idée a été reprise et développée par Hauriou dans sa note au Sirey de 1928, sous l'arrêt Sigalas (2).

« Le principe de cette théorie, écrivait-il, consiste à substituer l'idée de délégation des matières à celle d'une délégation.

(1) *Op. cit.*, *R. D. P.*, 1927, p. 248.

(2) Cons. d'Et., 22 juin 1928, Epoux de Sigalas, S. 1928.3.113.

gation des pouvoirs, et ce qui permet cette substitution, c'est le fait qu'un pouvoir ou une compétence, s'exerce toujours dans un domaine déterminé et que ce domaine du pouvoir ou de la compétence s'analyse lui-même en de certaines catégories de matières ou d'affaires à régler ou à décider. C'est ainsi qu'il existe un domaine de la loi et un domaine du décret, c'est-à-dire des matières qui demandent à être réglées par décret. Ceci posé, on conçoit que l'on puisse substituer à peu près partout l'idée de délégation des matières à celle de délégation de pouvoir... Lorsque l'un des décrets-lois émis par le gouvernement, en vertu de la loi du 3 août 1926, modifie l'organisation des sous-préfectures ou des tribunaux d'arrondissement, ce n'est pas en vertu d'une délégation des pouvoirs, mais en vertu d'une délégation des matières qui, provisoirement, ont été détachées du domaine législatif, pour passer dans celui du décret. »

La nouvelle expression du doyen HAURIU, « délégation de matières » offre, malgré l'objection que soulève le maintien du mot délégation (puisque nous savons que le pouvoir ne se délègue pas), un avantage réel : elle permet de voir nettement quel est le pouvoir avec lequel l'autorité, à qui a été déléguée une certaine matière, va la régler.

Comme il n'y a pas de délégation de pouvoir, elle va le faire avec sa propre force. Et ses actes auront, sur ce point, le caractère normal de ses décisions habituelles, avec toutes les conséquences qu'on en peut tirer, touchant à leur modification possible et à la recevabilité du recours contentieux.

Il ne reste plus qu'un pas à franchir pour arriver à l'idée actuelle d'attribution de compétence ; dire qu'il y a délégation de matières, n'est-ce pas dire à peu près que le champ d'action de l'autorité investie d'une mission nouvelle a été augmenté, en d'autres termes, qu'il lui a été attribué une compétence qu'elle n'avait pas, c'est-à-dire le droit de connaître de telle ou telle matière jusque-là placée hors de son domaine.

L'expression « compétence » a, d'ailleurs, été employée par les professeurs Duguit et Hauriou.

« Je dis compétence attribuée par le législateur, et non pas délégation législative », écrit Duguit, et encore : « Le Parlement... ne délègue pas un droit qu'il n'a pas et que, par conséquent, il ne peut déléguer, mais détermine une compétence, étend la compétence ordinaire du Président de la République. »

Et le doyen Hauriou, sous l'arrêt de 1907 : « Dans l'espèce, pourquoi n'avoir pas usé du mot de compétence ? Nous réservons le mot de compétence pour les juridictions. Cependant les autorités, elles aussi, ont une compétence, et la plus ancienne des ouvertures du recours pour excès de pouvoir est basée sur l'incompétence. Pourquoi donc n'avoir pas dit : « Considérant que si les actes du Chef de l'Etat, portant règlement d'administration publique, sont accomplis en vertu d'une *attribution de compétence*, émanée du législateur... »

Enfin, M. Rolland, dont la doctrine s'apparente de plus près à la jurisprudence du Conseil d'Etat, enseigne depuis longtemps déjà : « Ce que peut seulement faire le Parlement, c'est fixer le domaine de la compétence législative et le domaine de la compétence réglementaire, puisque ces domaines ne sont pas définis par la Constitution. Le Parlement peut ainsi modifier constamment ces domaines respectifs et faire passer une matière déterminée ou un ensemble de matières de l'un dans l'autre » (1).

EXAMEN DE LA LÉGALITÉ DES DÉCRETS.

Arrivés à ce point de notre étude, quatre principes doivent et peuvent être dégagés pour examiner le caractère de légalité des décrets en matière législative, préface indispensable à la détermination de leur véritable nature.

(1) *Op. cit.*, p. 149.

Qu'importerait, en effet, d'en donner une explication doctrinale si, comme le font certains auteurs, nous devions admettre leur inconstitutionnalité ?

Notons qu'à la différence de la doctrine ancienne, les actes auxquels nous nous attacherons particulièrement maintenant sont, non les règlements d'administration publique, mais les décrets que nous avons appelés décrets d'administration générale, auxquels la doctrine moderne s'est beaucoup plus intéressée à raison de leur nouveauté.

a) C'est au Parlement seul qu'appartient le pouvoir législatif (art. 1^{er} de la loi du 25 février 1875).

b) Le Président de la République possède dans sa plénitude le pouvoir réglementaire. On considère en général que cela résulte de l'article 3 de la loi du 25 février 1875.

c) Le pouvoir législatif ne peut être délégué. Les auteurs sont à peu près tous d'accord aujourd'hui sur ce point : MM. Esmein, Hauriou, Berthélemy, Duguit, Jèze et Roland sont, à cet égard, d'un avis unanime. Le Parlement ne saurait donc déléguer le pouvoir législatif dont il est investi au nom de la souveraineté nationale.

d) Mais, si le Parlement n'a pas le droit de déléguer le pouvoir législatif dont il n'est pas le maître, il peut, dans une certaine mesure, donner compétence au gouvernement pour faire des règlements sur des matières qui, jusqu'alors, lui étaient réservées.

Toutefois, la question se pose de savoir si de semblables attributions de compétence ne sont pas contraires à notre Constitution. Cette question n'a pas qu'un intérêt purement théorique, puisqu'elle a été débattue à maintes reprises au Parlement ; durant la guerre, un projet de loi déposé le 15 décembre 1916 par le gouvernement, fut repoussé par la Chambre. C'est aussi cette question de l'extension des pouvoirs du gouvernement qui a provoqué l'échec des projets Caillaux et, partant, la chute du ministère Briand-Caillaux, le 17 juillet 1926.

M. Léon Blum, proposant à la Chambre des Députés, en regard du plan Caillaux, un projet socialiste, avait protesté dans les termes les plus véhéments contre l'attribution de compétence que demandait le gouvernement : « On vous demande, s'était-il écrié, non seulement une violation explicite de la Constitution, ce qui serait encore peut-être peu de chose... Oui, en comparaison de ce que je vais dire. On vous demande, non seulement une violation de la Constitution, mais une violation de la souveraineté nationale, dont vous êtes les représentants, mais dont vous n'êtes pas les maîtres et que vous n'avez pas le droit de déléguer à d'autres qu'à vous... »

De violentes discussions s'élevèrent à la Chambre des Députés, en 1929, à propos de l'article 8 de la loi du 20 juin 1920.

Nous rappelons que cette loi dérogeait aux attributions respectives des pouvoirs législatif et exécutif, en transférant au pouvoir législatif la création de ministères, les transferts d'attributions d'un ministère à un autre, qui relèvent normalement du Chef de l'Etat.

Ce texte a été traité d'inconstitutionnel, et son abrogation a été demandée, mais non obtenue.

A la séance de la Chambre du 8 novembre 1929, lorsque le ministère Tardieu, constitué le 3 novembre 1929, se présenta devant elle : « La loi de 1920 ? Elle est inconstitutionnelle, s'écria M. Tardieu, car elle a dépouillé le Chef de l'Etat d'une de ses prérogatives essentielles. »

Le 22 novembre 1929, à propos d'une nouvelle discussion sur l'abrogation de ce fameux article 8, M. Chéron fit observer qu'autrefois, comme rapporteur général du budget au Sénat, il avait présenté à M. Poincaré les objections qu'on lui faisait actuellement, et que M. Poincaré avait convenu que la loi de 1920 était en contradiction avec la loi constitutionnelle de 1875.

Au contraire, dans son rapport au Sénat, sur le projet ouvrant des crédits en conséquence des modifications

apportées à la composition du gouvernement, M. Bienvenü-Martin fit observer que « la loi du 20 juin 1920 a décidé, conformément à la tradition républicaine établie par les Constitutions de la Révolution, que c'est le pouvoir législatif qui détermine les attributions et le nombre des départements ministériels » (1).

Les critiques qui ont été faites, de la loi de 1920, ne paraissent pas exactes.

Les règles de répartition des attributions du Législatif et de l'Exécutif ne sont pas dans la Constitution (sauf, naturellement, les dispositions spéciales telles que celles qui déterminent les pouvoirs du Président de la République et auxquelles, évidemment, le législateur ordinaire ne pourrait pas déroger).

Elles sont, comme nous l'avons vu, tirées de l'interprétation de l'ensemble de la législation. D'où il résulte que le législateur peut les modifier, car une loi ordinaire peut être modifiée par une autre loi.

C'est ce que faisait déjà remarquer M. Rolland (2), à propos des dispositions de la loi du 10 février 1918 : « Il ne faut point objecter que, ce faisant, on ne tient pas compte de la distinction des matières réglementaires et des matières législatives. Cette distinction n'est point dans la Constitution. » Sauf rares exceptions, elle est l'œuvre du législateur. « Celui-ci fait entrer dans le catalogue des matières législatives ce qu'il veut. Cette sortie peut être définitive, elle peut aussi être temporaire. C'est précisément ce qui se produit quand le Chef de l'Etat est autorisé à réglementer en certaines matières par addition ou dérogation aux lois existantes. Ces matières, le Parlement se les était réservées en légiférant à leur endroit. Il abandonne ce domaine en tout ou partie : voilà tout. Politiquement, on peut discuter, trouver que c'est là une attitude fâcheuse,

(1) Séance du Sénat du 27 mars 1930. *J. des Débats* du 28 mars 1930.

(2) Le pouvoir réglementaire du Président de la République en temps de guerre et la loi du 10 février 1918. *R. D. P.*, 1918, p. 542.

dangereuse, inopportune. Juridiquement, il n'y a pas d'in-correction. »

Il n'y aurait inconstitutionnalité — et là nous touchons pour la première fois à la question des limitations nécessaires de l'attribution de compétence — que si le domaine, soit du pouvoir législatif, soit du pouvoir exécutif, était réduit à tel point que l'un ou l'autre serait, en réalité, annihilé. Cela, sans nul doute, serait contraire à la Constitution qui a institué deux pouvoirs dont les rôles respectifs sont indispensables à l'exercice de la puissance publique.

La hiérarchie existant entre les divers pouvoirs de l'Etat est une garantie pour la liberté et la sécurité des citoyens. Elle est, en même temps, la condition d'une bonne administration. Renverser cette hiérarchie au profit d'une autorité subalterne risquerait de rendre celle-ci facilement tyrannique. « Les décisions des Chambres, dit le professeur Duguit (1), ne sont constitutionnellement valides que sous une *condition indispensable, sous la condition que l'attribution de compétence soit spéciale et déterminée.* »

La légalité constitutionnelle des textes par lesquels le Parlement donne compétence au pouvoir exécutif pour statuer par décret sur les matières réservées jusqu'alors au législateur, nous paraît donc hors de doute, sous la condition de spécialité que nous venons d'envisager.

Quelle est, sur ces deux points, l'opinion des auteurs ? A quelles conditions et dans quelles limites considèrent-ils comme régulière cette attribution de compétence ?

Il nous paraît intéressant de rappeler trois théories, les principales, qui ont été défendues respectivement par MM. Rolland, Jèze et Duguit.

M. Rolland (2) établit une distinction entre les matières qui sont expressément réservées par la Constitution au pouvoir législatif et les matières qui ne sont de la compé-

(1) *Op. cit.*, 2^e éd., t. IV, p. 772.

(2) *Op. cit. R. D. P.*, 1918, p. 542 et : Le projet du 17 janvier 1924 et la question des décrets-lois. *R. D. P.*, 1924, p. 42.

tence législative que par la volonté du Parlement. En ce qui concerne les premières, le Parlement ne peut, en aucune façon, abdiquer sa compétence, ce qui reviendrait à violer la Constitution ; rappelons-nous que ce domaine constitutionnel est singulièrement étendu aux yeux de M. Rolland qui y comprend les matières réservées au Parlement, non seulement par les lois constitutionnelles écrites, mais encore par ce qu'il appelle la « coutume constitutionnelle. » M. Rolland aboutit à la formule suivante : « Est juridiquement incorrecte toute loi chargeant le Président de la République de régler par décret des matières réservées au Parlement par la Constitution écrite, ou la coutume constitutionnelle. Est, de même, incorrecte, toute loi rédigée en termes tellement généraux et imprécis qu'elle devrait être interprétée comme conférant au Président de la République un pareil pouvoir. »

Par application de ce principe, M. Rolland condamne nettement l'article 1^{er} de la loi du 22 mars 1924 : il déclare en propres termes : « Il est incorrect parce qu'il est rédigé en termes tellement généraux qu'il doit être interprété comme conférant au Président de la République le pouvoir de régler par décret des matières réservées au Parlement par la coutume, et parce qu'en fait, il tend bien à lui donner ce pouvoir. »

Examinant la limitation apportée à la loi par le but d'économie, il la trouve si vague, si générale qu'aucune réserve sérieuse n'est faite. Bien plus, dit-il, le gouvernement pense à toucher à l'organisation judiciaire. Rien ne l'empêcherait de remanier, en vue d'économies, les grandes lignes de notre organisation administrative et financière ; c'est ce qu'il ferait en supprimant des sous-préfets et en touchant aux Conseils de préfecture.

Il semble que, d'avance, M. Rolland ait condamné, par ces mots, les dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 3 août 1926, qui ont permis au ministère Poincaré d'exécuter

précisément les réformes envisagées comme constitutionnellement incorrectes par le savant professeur.

Quant aux matières qui ne sont de la compétence du législateur que par la volonté du Parlement, M. Rolland admettait primitivement, c'est-à-dire en 1918, qu'une attribution de compétence limitée restait parfaitement valable, cette limitation pouvant, d'ailleurs, être simplement relative à la durée ou à la sphère d'application territoriale des pouvoirs conférés au Chef de l'Etat.

En 1924, M. Rolland a retouché sa formule dans un sens plus rigoureux, en spécifiant qu'une attribution de compétence, même ainsi limitée, ne pourrait être régulière qu'en temps de guerre ou de grande crise nationale.

La théorie de M. Jèze (1) est beaucoup plus simple. Le Parlement, dit-il en substance, peut attribuer compétence au pouvoir exécutif sur un point particulier, à condition, bien entendu, que ce point ne fasse pas l'objet d'une disposition constitutionnelle ; mais il ne peut donner d'attribution générale.

En somme, cette deuxième théorie est infiniment moins rigoureuse que la précédente : M. Jèze se contente d'une limitation précise pour la validité d'une attribution de compétence ; d'autre part, il ne semble pas assimiler à la loi constitutionnelle écrite la « coutume constitutionnelle. »

Il a néanmoins prononcé, contre l'article 1^{er} de la loi du 22 mars 1924, la même condamnation que M. Rolland. « La loi du 22 mars, dit-il, conférait pour quatre mois l'exercice général du pouvoir législatif au gouvernement. Cette attribution générale était contraire à la loi constitutionnelle... Sans doute, il y a une limitation implicite : la modification devra se traduire par une économie. Mais cette limitation ne change pas le caractère général de l'attribution de compétence. »

La théorie de M. Jèze implique une condamnation ana-

(1) *Les principes généraux du droit administratif*, 1925, t. I, p. 361.

logue de l'article 1^{er} de la loi du 3 août 1926, et aussi de l'article 36 de la loi de finances du 28 février 1934, qui ont une portée au moins aussi large que l'article 1^{er} de la loi du 22 mars 1924.

Le professeur Duguit (1), se fondant sur l'évolution de notre histoire constitutionnelle, a émis une théorie bien plus souple que les précédentes.

Le doyen de la Faculté de Bordeaux constate d'abord que notre droit tend à reconnaître la légalité constitutionnelle d'une attribution de compétence au pouvoir exécutif ; il en donne, d'ailleurs, une double raison : « Le Parlement, dit-il d'abord, est un organe pesant qui ne peut que difficilement remplir en son entier la mission qui lui incombe. » Et d'autre part, ne peut-on pas considérer que lorsque le législateur donne ainsi une compétence exceptionnelle au pouvoir exécutif, il ratifie par avance les décrets qui seront pris ?

Cette idée est généralement conforme à la réalité ; cependant nous avons vu qu'en ce qui concerne la loi de 1934, cette présomption pourrait bien ne pas être exacte.

Le professeur Duguit reconnaît donc la validité de ces attributions de compétence, mais il semble parfois que ce ne soit qu'à regret.

« Il y a une raison de douter que le Parlement puisse, constitutionnellement, donner ainsi compétence au gouvernement pour faire un règlement autonome, écrit-il ; c'est l'article 1^{er} § 1^{er} de la loi du 25 février 1875 : « Le pouvoir législatif s'exerce par deux Assemblées : la Chambre des Députés et le Sénat. »

Cependant, ajoute-t-il, il faudrait en conclure que toutes les lois formelles qui permettent au gouvernement de régler une matière qui sans cela aurait été de la compétence du Parlement, sont inconstitutionnelles. La consé-

(1) *Op. cit.* R. D. P., 1924, p. 313.

quence est difficile à admettre mais il ne voit pas très bien comment, rationnellement, l'écarter.

M. Carré de Malberg y arrive en soutenant que, puisque tous les règlements prennent leur force dans l'article 3 de la loi du 25 février 1875, lorsque le Parlement donne une attribution de compétence au pouvoir exécutif, celui-ci ne fait qu'exécuter la loi qui lui donne cette mission.

Pour le professeur Duguit, cela n'est pas admissible ; c'est, en effet, jouer sur les mots. Le Parlement ne charge pas le gouvernement d'exécuter la loi qui lui donne une compétence élargie, il le charge de *faire une loi*, ce qui est tout différent.

Malgré ces hésitations, Duguit arrive, à l'aide des raisons vues précédemment, à admettre la légalité des attributions de compétence, mais à deux conditions tout au moins.

Il faut, en premier lieu, qu'il ne s'agisse pas d'une matière réservée constitutionnellement au législateur, soit par la loi écrite, soit par la coutume ; mais le champ de la coutume se réduit à l'établissement des peines et aux restrictions apportées à la liberté individuelle et au régime de la propriété.

Par contre, « il est certain que les Chambres peuvent donner compétence au gouvernement de faire des règlements touchant le fonctionnement des services publics. »

En second lieu, il faut que l'attribution de compétence soit spéciale et déterminée, soit par son objet, soit par sa durée d'application.

A la lueur de ces principes, le professeur Duguit est conduit à reconnaître la validité de la loi du 22 mars 1924 (art. 1^{er}).

Sa théorie permet aussi de justifier les dispositions des lois de 1926 et 1934 ; les deux conditions exigées par lui sont, en effet, remplies : il ne s'agit pas de matières réservées constitutionnellement au législateur ; d'autre part, l'attribution de compétence est spéciale et déterminée, puis-

qu'elle est limitée à la fois dans le temps et dans son objet.

L'opinion de M. Berthélemy doit aussi être citée. Il ne voit pas, dans les lois de 1924 et 1926, des délégations, mais la restitution, au Chef de l'Etat, de sa compétence normale. En effet, M. Berthélemy considère que l'organisation administrative est de la compétence propre du pouvoir exécutif.

« Il faudrait l'admettre (la délégation du pouvoir législatif au Président de la République), écrit-il, si le pouvoir exécutif tirait de la loi de 1926 la faculté d'édicter ou de réformer de véritables lois de fond, je veux dire des lois qui rentrent dans les fonctions exclusives du Parlement. Il n'en est pas ainsi. Les mesures que le Président a eu le droit de prendre ne portaient atteinte qu'à des règlements en forme de loi, c'est-à-dire à des dispositions qui — si le Parlement ne les avait pas prises — auraient pu, tout aussi bien, émaner du pouvoir exécutif. Il n'y a, ni dans la loi de 1924, ni dans la loi de 1926, délégation de pouvoir, il y a seulement restitution de compétence » (1).

Qu'il n'y ait pas de délégation, nous sommes d'accord ; le pouvoir ne se délègue pas, mais que le Parlement ait eu l'intention d'attribuer au gouvernement une compétence exceptionnelle, c'est-à-dire en dehors de sa mission normale, cela n'est pas douteux. La meilleure preuve en est la limitation dans le temps et la clause de ratification.

Quelles raisons d'être auraient ces deux dispositions, si la loi n'avait prévu qu'une restitution de compétence ?

Nous avons examiné si l'attitude du Parlement, se déchargeant sur le Chef de l'Etat du soin de régler des questions d'ordre normalement législatif, peut être considérée comme légitime et à quelles conditions, et nous avons été amenés à reconnaître sa légalité, sauf à voir l'attribution de compétence du pouvoir exécutif enfermée dans certaines limites déterminées.

(1) *Op. cit.*, p. 10 (note).

Nous avons, d'autre part, rejeté l'idée d'une délégation législative, transformant l'acte accompli par le Chef de l'Etat, et lui donnant immédiatement le caractère de loi.

A quelle conclusion ceci nous permet-il d'aboutir, concernant la nature juridique des décrets en matière législative ?

Lorsque le pouvoir exécutif reçoit, par une loi, des attributions en matière de nature législative, les actes qu'il accomplit dans l'exercice de la mission qui lui est ainsi conférée ne deviennent pas des actes législatifs, le pouvoir exécutif ne devient pas pouvoir législatif : les questions qui lui sont remises se trouvent déclassées et deviennent exécutives par détermination de la loi.

Ce sont des actes du pouvoir exécutif, même s'ils doivent être soumis à ratification du Parlement tant que cette ratification n'est pas intervenue.

En conséquence, ils peuvent faire l'objet de recours ou de contestation pour illégalité, devant l'autorité juridictionnelle.

MM. Rolland et Duguit expriment à peu près la même idée : « De quelque manière qu'il se présente, dit M. Rolland (1), le décret réglementaire n'est jamais qu'un acte administratif. Au fond, dans sa nature, il ressemble bien à une loi, car il règle des points qui auraient pu être tranchés par la loi, et il est général comme la loi. Mais ce qui donne en droit positif français, à un acte, sa nature, c'est l'autorité dont il émane. Ici, l'auteur du décret, c'est le Président et non le Parlement. L'acte n'est donc pas législatif. Il a le caractère d'une décision administrative et est soumis au régime des décisions administratives. »

Le professeur Duguit (2) écrit ceci : « Les règlements faits par le Président de la République, en vertu d'une compétence, à lui spécialement et expressément donnée

(1) *Précis, op. cit.*, p. 121.

(2) *Op. cit. R. D. P.*, 1924.

par le législateur, restent des règlements. » C'est la conséquence de ce qu'il n'y a pas de délégation.

D'autre part, s'il y avait délégation, l'acte serait inattaquable, tout recours contentieux serait irrecevable contre lui. Or, il n'en est point ainsi ; de plus, l'exception d'illégalité peut toujours être invoquée en ce qui le concerne ; l'autorité juridictionnelle est compétente pour rechercher si le gouvernement n'a pas été au delà de la mission qui lui a été attribuée.

Duguit ajoute que les juges seraient aussi compétents pour apprécier la constitutionnalité de la loi conférant un tel pouvoir au gouvernement. C'est qu'en effet, il admet, d'une façon générale, l'appréciation par les tribunaux de la constitutionnalité des lois. Aussi réfute-t-il par avance les objections qu'on pourrait lui faire en disant ceci : « Lorsque la juridiction serait saisie par voie d'exception, il n'y aurait pas de difficulté. »

Mais lorsqu'il s'agirait d'un recours pour excès de pouvoir contre un règlement fondé sur l'inconstitutionnalité de la loi attributive de compétence, la question deviendrait plus délicate. Ce serait un recours contre la loi formelle.

Le professeur Duguit résoud alors la difficulté par la considération juridique suivante : le recours étant dirigé contre le règlement pour obtenir son annulation, le juge trancherait la question d'inconstitutionnalité à l'occasion de la question principale, comme par voie d'exception. Il ne prononcerait donc pas l'annulation de la loi, ce qui est impossible.

Nous ne nous arrêterons pas à cette théorie, qui ne présente guère d'intérêt pratique, les juges ne se reconnaissant pas, en général, nous l'avons déjà dit, le droit de vérifier la constitutionnalité des lois.

L'exposé de la nature juridique véritable des « décrets législatifs », que nous avons présenté, n'est pas complet et

ne pourra l'être que par l'étude de la transformation apportée à certains d'entre eux par la ratification législative, dans les cas où la loi l'a prévue. Cette étude sera faite un peu plus tard.

Actuellement, la définition donnée est suffisante puisqu'elle s'applique à tous les décrets en général, non seulement aux décrets en matière d'administration générale, avant la ratification, mais le plus souvent aux décrets douaniers, et toujours aux règlements d'administration publique et aux règlements coloniaux, pour lesquels l'approbation du Parlement n'est pas requise.

Nous allons appliquer aux règlements d'administration publique et aux règlements coloniaux ce que nous avons dit, touchant cette nature juridique.

Nous avons vu précédemment que la théorie de la délégation législative s'est formée précisément à l'occasion des règlements d'administration publique, qu'elle a été suivie par toute la doctrine au *xix^e* siècle, et que Moreau s'y ralliait encore au début du *xx^e*. Nous avons dit aussi que ce dernier admettait cependant, ce qui est contradictoire, le recours pour excès de pouvoir et l'exception d'illégalité dirigés contre ces règlements.

C'est que, pendant longtemps, les auteurs et la jurisprudence du Conseil d'Etat ont admis que le règlement d'administration publique avait une nature mixte — tenant du caractère législatif en ce qu'il intervient en vertu d'une disposition spéciale d'une loi, laquelle peut lui conférer des pouvoirs de nature législative, — et du caractère exécutif en ce qu'il édicte aussi, et surtout, des prescriptions qui sont normalement dans les attributions du pouvoir exécutif (1).

Aussi concluaient-ils que les règlements d'administration publique ne pouvaient pas être attaqués par le recours

(1) Laferrière, *op. cit.*, 1^{re} éd., p. 11.

pour excès de pouvoir, lequel n'est ouvert que contre les décisions des autorités administratives (1).

Les auteurs récents rejettent presque tous cette théorie, mais se divisent (2).

Pour le doyen Hauriou, qui explique la nature particulière du règlement d'administration publique par la théorie de la participation législative à un acte en forme administrative, il y voit une sorte de pacte intervenu entre le Législatif et l'Exécutif.

Les autres auteurs le considèrent comme un simple acte administratif, mais alors que MM. Esmein et Berthélemy y voient une invitation ou injonction, par le législateur, au Chef de l'Etat, de faire usage de son pouvoir réglementaire en consultant le Conseil d'Etat, MM. Duguit et Jèze n'acceptent cette explication que lorsqu'il s'agit des détails d'exécution d'une loi, non lorsque le règlement d'administration publique touche à une matière nouvelle. En ce dernier cas, ils voient, dans le règlement, une attribution de compétence faite par la loi.

M. Rolland se rallie à ce système ; nous savons qu'il repousse l'idée de délégation : « Le Parlement, dit-il (3), investi par les dispositions constitutionnelles du pouvoir de légiférer, c'est-à-dire d'élaborer des décisions ayant la force juridique de lois, doit exercer ce pouvoir lui-même... Tout ce qu'il peut faire, c'est de charger le Président de la République de régler un ou plusieurs points déterminés par des actes ayant la force juridique de simples décrets. »

Tous ces auteurs admettent que les règlements d'administration publique peuvent, comme les autres règlements, donner ouverture au recours en annulation pour excès de pouvoir.

(1) *Ibid.*

(2) Il est bien entendu que nous ne visons que les R. A. P. intervenant en matière législative, sur attribution de compétence faite par le législateur au chef de l'Etat.

(3) *Précis, op. cit.*, p. 121.

Cette nouvelle doctrine doit être approuvée : le règlement d'administration publique est un acte du pouvoir exécutif. Sa nature ne change pas, du fait qu'il est pris en vertu d'une disposition spéciale d'une loi venant s'ajouter à l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, laquelle a conféré le pouvoir réglementaire au Chef de l'Etat.

Et la circonstance que cette loi spéciale peut donner compétence au Président de la République pour prendre des mesures d'ordre normalement législatif, a simplement pour effet d'étendre, dans cette limite, les pouvoirs ordinaires de l'autorité exécutive sans en modifier la nature.

C'est exactement la même situation juridique que celle que nous avons déjà examinée dans son ensemble, dont le règlement d'administration publique, intervenant en matière législative, n'est, nous le savons, qu'un des cas : lorsque le pouvoir exécutif se trouve investi, par une loi, d'attributions de nature législative, ses actes n'en demeurent pas moins des actes exécutifs.

L'application aux règlements coloniaux de la règle générale concernant la nature juridique des décrets en matière législative, exige l'examen préalable de la valeur actuelle de deux textes législatifs que nous avons étudiés dans notre première partie : la loi du 24 mai 1833 (art. 25), et le sénatus-consulte du 3 mai 1854.

Le sénatus-consulte du 3 mai 1854.

Ce dernier texte, surtout, nous intéresse : on a pu soutenir, en effet, qu'il attribue, sous le régime de la Constitution de 1875, le pouvoir législatif au Chef de l'Etat, en vertu de son caractère de loi constitutionnelle. Nous établirons qu'il n'a plus de valeur constitutionnelle, puis nous constaterons qu'il est encore appliqué comme loi ordinaire.

Sous le régime de la Constitution de 1852, ce sénatus-consulte est un acte de nature constitutionnelle qui pouvait parfaitement investir l'Empereur du pouvoir législatif. Cela a pourtant été contesté, ce qui paraît difficile à soutenir ; il suffit, en effet, d'envisager le passage de la Constitution de 1852 (art. 27), prévoyant le règlement par le sénatus-consulte de la Constitution de l'Algérie et des colonies, en fonction du contexte de l'article 27. Ce même article confère au Sénat le pouvoir de régler « 1^o tout ce qui n'est pas prévu par la Constitution et qui est nécessaire à sa marche ; 2^o le sens des articles de la Constitution qui donnent lieu à différentes interprétations. »

Ce pouvoir donné au Sénat d'interpréter et même de modifier la Constitution ne peut s'expliquer que par une participation au pouvoir constituant.

Le seul problème qui subsiste est donc celui de la valeur actuelle du sénatus-consulte.

a) Le sénatus-consulte de 1854 n'a plus de valeur constitutionnelle.

Un changement de régime ou le vote d'une Constitution nouvelle enlève, *ipso facto*, toute force constitutionnelle aux dispositions constitutionnelles antérieures.

Cela est évidemment indiscutable lorsque les dispositions nouvelles sont incompatibles avec les anciennes.

Mais, parmi les dispositions pour lesquelles il n'y aurait pas incompatibilité formelle, certains auteurs et la jurisprudence du Conseil d'Etat ont admis que la disparition d'une Constitution n'entraîne pas nécessairement l'abrogation de tous les textes constitutionnels, mais seulement de ceux qui étaient liés à l'existence du régime politique disparu ; ils n'ont plus la force juridique supérieure qu'ils tenaient de leur insertion dans une loi constitutionnelle ; mais, descendant d'un degré dans la hiérarchie des textes juridiques, ils gardent la force législative ordinaire. C'est ce qu'on appelle la déconstitutionnalisation du sénatus-consulte de 1854 par le vote de la Constitution de 1875.

C'est l'opinion de M. Rolland (1) ; ce n'était pas celle de Moreau qui, dans la *Revue générale d'Administration* de 1902, affirmait la force constitutionnelle du sénatus-consulte, et en concluait au pouvoir législatif du Président de la République. Ce n'est pas celle de M. Bienvenü (2), qui regarde le sénatus-consulte comme périmé : « Le sénatus-consulte, dit-il, avait à l'origine le caractère constitutionnel ; on ne peut admettre que, par une sorte de transformation inexplicable, il puisse survivre à titre de loi ordinaire à la disparition de la Constitution de 1852. » D'autre part, « puisqu'il s'agit d'un véritable prolongement de la Constitution de 1852, et d'une disposition spécifiquement constitutionnelle par son objet, il en résulte nécessairement que cette disposition a disparu en 1870 avec la Constitution dont elle faisait partie. »

M. Bienvenü a envisagé aussi la non-applicabilité de la Constitution de 1875 aux colonies, et il a soutenu que le Parlement, investi, en dehors de la métropole, de la plénitude du pouvoir législatif, c'est-à-dire du pouvoir constituant et du pouvoir législatif ordinaire, pourrait, par une loi ordinaire, édicter une Constitution coloniale. Cet avis est partagé par MM. Duguit (3) et Jèze (4).

Cette proposition semble bien étrange. Le Parlement et le Chef de l'Etat tiennent toute leur autorité de la Constitution. Comment soutenir que la Constitution ne s'applique pas aux colonies, et que, dès lors, le gouvernement selon les uns, le Parlement selon les autres, soient souverains en matière coloniale ? Si la Constitution ne s'appliquait pas aux colonies, celles-ci seraient soustraites à tout pouvoir régulier.

Quoi qu'il en soit de ces discussions, le sénatus-consulte de 1854 est actuellement appliqué comme loi ordinaire.

(1) *Précis colonial*, op. cit., p. 143.

(2) Le législateur colonial. *R. D. P.*, 1929, p. 224.

(3) *Op. cit.*

(4) *Op. cit.*

C'est ce qu'admet la jurisprudence, et le législateur, lui aussi, reconnaît au Président de la République le pouvoir qu'il tient de cet acte.

La doctrine constate unanimement cette situation.

Le sénatus-consulte de 1854 n'était pas lié dans ses dispositions au régime politique résultant de la Constitution de 1852, ni incompatible avec le nouveau régime politique. Il a donc gardé la force législative. D'ailleurs, à la fin du Second Empire, la Constitution du 14 janvier 1852 a fait place à un sénatus-consulte constituant du 21 mai 1870, qui supprimait la compétence spéciale du Sénat en matière constitutionnelle et coloniale, et qui faisait du Sénat une seconde Chambre législative. L'article 43 de ce sénatus-consulte de 1870, faisant disparaître pour l'avenir les sénatus-consultes, disposait néanmoins que les sénatus-consultes antérieurs à 1870 et non abrogés conserveraient la force de lois. Le sénatus-consulte du 3 mai 1854, que celui de 1870 n'abrogeait point, a bénéficié de cette disposition. Il ne pourrait être modifié que par une loi.

Pour deux autres sénatus-consultes, l'un du 22 avril 1863, l'autre du 14 juillet 1865, relatifs à l'Algérie, on se pose la question de savoir si leurs dispositions peuvent ou non être modifiées par décret.

En faveur de l'affirmative, on fait valoir que ces sénatus-consultes ont été rendus en vertu d'une délégation des pouvoirs qu'avait l'Empereur pour légiférer, lui-même, en Algérie, c'est-à-dire en vertu d'une délégation du pouvoir exécutif (1). (Le Sénat, d'ailleurs, sous la Constitution de 1852, ne participait pas à l'exercice du pouvoir législatif ; nous venons de dire qu'il disposait du pouvoir constituant).

Les partisans de la négative soutiennent que le Sénat

(1) Dissertation de M. Sarrut, sous arrêts Cass. Civ. 18-22 et 26 avril 1896, D. P. 1896.1.353 et suiv.

avait le pouvoir constituant, que les sénatus-consultes ont perdu le caractère constitutionnel à la chute de l'Empire, mais qu'ils valent toujours, du moins, comme lois.

C'est la même solution que celle qui a été adoptée pour le sénatus-consulte de 1854.

La loi du 24 mai 1833 (art. 25).

Des objections ont été faites à la survivance de la loi du 24 mai 1833, semblables à celles que nous avons rencontrées, concernant le sénatus-consulte de 1854, chaque fois qu'il s'est agi — car la discussion n'est pas nouvelle — de déterminer l'autorité investie du pouvoir législatif en Algérie.

« La dévolution du pouvoir législatif colonial au Roi, dit-on (1), était, par la nature même de l'opération, d'ordre constitutionnel. Sous le régime de la Charte de 1830, Constitution établie par le procédé du Pacte, cette dévolution pouvait, sans aucun doute, être réalisée par une loi ordinaire qui, comme la Charte, comportait l'accord des représentants du peuple et du monarque. La loi de 1833 était donc parfaitement opérante quand elle a été promulguée, mais précisément parce que les dispositions de l'article 25 avaient un caractère constitutionnel, elles ont disparu avec le régime qui en formait le support.

« Au surplus, on peut d'autant moins douter de cette disparition que le système de la loi de 1833, qui comportait un pouvoir législatif différent pour la métropole et pour les colonies, est malaisément conciliable avec l'esprit de l'article 109 de la Constitution de 1848. Ce texte, sous la réserve d'une période transitoire et d'une adaptation renvoyée à une loi spéciale, posait le principe de l'assimilation impliquant l'unité de pouvoir législatif. »

Malgré les critiques formulées, on justifie la survivance :

(1) Note de M. R. Bienvenü, sous arrêt Dazinière, précitée.

de la loi de 1833 dans les mêmes termes que pour celle du sénatus-consulte de 1854 : on fait observer, nous le savons, que si l'abolition d'une Constitution fait disparaître les dispositions de nature spécifiquement constitutionnelle qu'elle contient, celles qui n'ont qu'un caractère législatif et sont enclavées dans la Constitution peuvent subsister à titre de lois ordinaires.

Cette explication n'est peut-être pas très facile à démontrer logiquement, mais les auteurs qui l'adoptent et la jurisprudence qui en applique les conséquences, n'ont-ils pas raison d'éviter, par ce moyen, de mettre en péril la validité de nombreux décrets pris par le Chef de l'Etat pour les colonies, en matière législative ?

La disparition de la valeur constitutionnelle de la loi de 1833 et du sénatus-consulte de 1854, nous interdit de penser que le Chef de l'Etat ait pu recevoir, en matière coloniale, le pouvoir législatif.

Cependant, certains auteurs l'affirment encore et on déclare très souvent que la Président de la République est « le législateur colonial », et que ses décisions ont la force législative, sont des « décrets-lois coloniaux » (1).

Les conséquences logiques de cette théorie seraient les suivantes : le Chef de l'Etat, ayant pour les colonies des pouvoirs de même nature que ceux du Parlement, pourrait y modifier des lois élaborées par ce dernier ; les règlements coloniaux ne seraient pas susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat ; enfin, les tribunaux ne pourraient apprécier la régularité de ces décrets par la voie de l'exception d'illégalité.

Cette théorie du « législateur colonial » doit être entièrement écartée : le sénatus-consulte du 3 mai 1854, comme la loi du 24 avril 1833, opère une simple répartition des compétences entre l'autorité législative et l'autorité réglementaire, sans changer la nature juridique de leurs pou-

(1) Berthélemy, *op. cit.*, 13^e éd., 1933, p. 18.

voirs respectifs. Si l'on admet que le sénatus-consulte, en vertu de son pouvoir constituant, transférait au Chef de l'Etat le pouvoir législatif pour certains territoires, cette disposition est incompatible avec les lois constitutionnelles de 1875, d'après lesquelles « le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées », et non par le Président de la République.

Penser le contraire, serait admettre la théorie de la délégation législative, qui n'a pas plus de valeur en droit public colonial que dans la métropole.

Quelles que soient les questions traitées, le Parlement seul fait des actes ayant force juridique législative ; le Chef de l'Etat ne fait que des actes ayant force juridique réglementaire. Les décrets coloniaux sont si peu de véritables lois qu'ils ne peuvent modifier ni les textes votés par le Parlement pour les colonies, ni les lois métropolitaines déclarées applicables aux colonies par les Chambres, ni même statuer sur une matière que le Parlement s'est appropriée ou s'est expressément réservée.

Ainsi, le Président de la République intervient en matière coloniale, non pas comme législateur, mais comme autorité administrative investie du pouvoir réglementaire. Les décrets coloniaux n'ont que la force juridique des décrets ordinaires.

Les conséquences de cette règle sont d'ailleurs admises aujourd'hui d'une manière presque générale : les règlements coloniaux sont subordonnés aux lois et ne peuvent pas les modifier ; ceci résulte du principe de la hiérarchie des règles juridiques et de la supériorité de la loi sur les règlements. De même, le décret colonial peut, comme nous le verrons dans l'étude de la jurisprudence, faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'Etat ; il peut être annulé lorsque son illégalité est reconnue. Enfin, l'exception d'illégalité est recevable contre lui.

En conclusion, les décrets coloniaux, comme les règle-

ments d'administration publique, comme les décrets en matière d'administration générale ou en matière douanière ont bien la nature et la force juridique des règlements, et non celle des lois, ils sont soumis au régime des actes administratifs (c'est-à-dire au contrôle juridictionnel), et non au régime des lois, ils émanent du « pouvoir réglementaire » du Chef de l'Etat.

III

Effets de l'attribution de compétence.

L'attribution de compétence, faite par le législateur au pouvoir exécutif, apparaît comme une double opération : d'une part, elle modifie la compétence du Chef de l'Etat en étendant son domaine d'activité ; d'autre part, elle dépouille le législateur d'une partie de son pouvoir.

Ce paragraphe, consacré aux conséquences du transfert de matières opéré par l'attribution de compétence, comporte le simple développement de ces deux idées.

La première conséquence à envisager est celle qui permet au « décret législatif » de modifier une loi antérieure, en d'autres termes, de suspendre le principe de la supériorité de la loi sur les règlements.

Entendons-nous bien : ceci ne veut pas dire que le décret puisse modifier n'importe quelle loi. Ce qui est vrai, c'est que — dans la limite qui leur a été fixée par la loi créatrice, dans le domaine qu'elle leur a confié, — ils peuvent modifier les textes législatifs qui, antérieurement, avaient réglé ce même domaine. Si les décrets coloniaux ne peuvent modifier les lois coloniales, c'est justement parce qu'elles ont été promulguées à propos de questions reprises au Chef de l'Etat par le législateur, par ce fait, retirées du domaine de l'Exécutif.

Théoriquement, la situation se présente ainsi : dans les

conditions strictes de limitation prévues pour leur validité, les décrets en matière législative, bien que demeurant des actes de nature réglementaire, reçoivent de la loi un pouvoir égal au sien. Ce pouvoir les habilite, évidemment, à faire ce que ferait la loi en pareil cas, et donc à modifier, si la nécessité s'en présente, un autre texte de loi.

Au moment où s'opère l'attribution de compétence, il arrive que le domaine attribué au pouvoir exécutif n'ait pas fait l'objet, de la part du législateur, d'une réglementation antérieure.

Il peut arriver aussi que ce domaine ait fait l'objet d'une réglementation générale par le pouvoir législatif, et que l'attribution du Chef de l'Etat ne porte que sur les détails à régler.

Dans les deux cas, l'autorité exécutive ne se heurtera pas à des actes préexistants qu'elle puisse modifier.

Mais, souvent, et ce sera le cas lorsqu'il aura déjà été légiféré sur la matière, le pouvoir exécutif aura à modifier des règles d'une force supérieure à celles qu'il est capable d'émettre normalement.

L'attribution de compétence vient donc troubler la hiérarchie qui soumettait les actes de l'autorité inférieure à ceux de l'autorité supérieure. Sa conséquence naturelle est la possibilité de déroger aux actes antérieurs qui, par leur origine, s'imposeraient normalement à eux, de les modifier, de les abroger.

On peut essayer de tirer un argument contraire d'arrêts qui décident qu'un règlement d'administration publique ne peut déroger à un texte formel de loi. Un examen attentif montrera toujours qu'en pareil cas ledit règlement a empiété sur une partie du domaine de l'autorité supérieure qui n'avait pas fait l'objet de l'attribution de compétence. Ceci concorde avec ce que nous avons dit précédemment, concernant l'exigence des limites posées par la loi créatrice.

On assiste, en somme, chaque fois qu'il y a attribution de compétence, à un véritable déclassement des actes du pouvoir législatif. C'est ce que M. Rolland (1) enseigne en faisant observer qu'en donnant ainsi compétence au pouvoir exécutif pour prendre des décrets en matière législative, le législateur ôte la qualité de lois aux dispositions qui pourraient être éventuellement modifiées par les décrets du gouvernement ; il se produit, dit-il en substance, quelque chose d'analogue à ce qui se passe lorsqu'une loi constitutionnelle est déconstitutionnalisée, afin de pouvoir être modifiée par la loi ordinaire.

La loi autorise parfois formellement cette dérogation. Ainsi, nous avons vu que la loi du 2 novembre 1892, sur le travail des enfants, des filles mineures et des femmes dans les établissements industriels, autorise, par son article 4, un règlement d'administration publique à déroger à ses propres dispositions.

La loi du 2 août 1919 sur la durée du travail dans la navigation maritime, dispose dans son article 4 : « Les dispositions de la loi du 17 avril 1907, ainsi que toutes les autres dispositions légales ou réglementaires actuellement en vigueur, qui seront contraires aux dispositions de la présente loi ou à celles des règlements d'administration publique, rendus pour son exécution, seront abrogées. »

Lorsque la loi n'autorise pas formellement cette dérogation, l'autorisation est souvent impliquée par son texte et son objet même.

Ainsi les lois des 22 mars 1924 et 3 août 1926, en autorisant les réformes et simplifications administratives, comportant réalisation d'économies, l'article 36 de la loi de finances du 28 février 1934 en autorisant les mesures d'économie exigées par l'équilibre budgétaire, entraînent la possibilité de modifier ou d'abroger de nombreux textes législatifs.

(1) *Op. cit. R. D. P.*, 1924, p. 42.

Le second effet de l'attribution de compétence est la possibilité, pour le pouvoir exécutif, de prendre plusieurs règlements successifs.

Certains partisans de l'idée de délégation des pouvoirs ont soutenu qu'un seul acte pouvait être fait, en vertu d'une même délégation. Dans cette théorie, le Président de la République ayant pris un règlement d'administration publique, ne peut plus le modifier ultérieurement, à cause de son caractère législatif.

Il pourra prendre, en vertu de la même délégation, plusieurs règlements, mais indépendants les uns des autres et dont les dispositions soient telles qu'elles n'impliquent aucune idée d'incompatibilité.

Si une modification devenait nécessaire, la loi, seule, pourrait la faire, à moins qu'elle ne délèguât un nouveau pouvoir au Chef de l'Etat.

Cette opinion est repoussée le plus souvent ; Moreau (1) lui-même, après avoir établi que la modification d'un règlement ordinaire par un nouveau règlement est chose naturelle, remarque qu'au sujet des règlements d'administration publique, un doute peut s'élever, mais le législateur, ajoute-t-il, n'aurait pas entendu « permettre ou prescrire un seul règlement ; il a autorisé tous les règlements nécessaires ; la restriction à un seul acte, assez singulière en soi, ne pourrait être admise que sur le vu d'un texte formel et on n'en connaît pas d'exemple. Aussi la pratique permet-elle au Chef de l'Etat d'abroger, de remplacer et de modifier les règlements d'administration publique aussi souvent qu'il le juge utile, et la jurisprudence n'a jamais mis en doute la légalité de ce procédé. »

Les raisons pratiques sont évidentes : des circonstances nouvelles ou simplement une plus grande expérience peuvent nécessiter des changements au règlement antérieurement pris ; il ne faut pas être obligé de recourir au législateur.

(1) *Op. cit.*

Avec la doctrine de l'attribution de compétence, cette solution est incontestable : les actes du pouvoir exécutif n'ayant que la force habituelle de ses décisions, étant de nature administrative, peuvent être modifiés *ad nutum* par des actes semblables (1).

La jurisprudence est toujours en ce sens (2).

Une question délicate peut encore se poser au sujet des conséquences de l'attribution de compétence donnée au pouvoir exécutif en matière législative : un « décret législatif » peut-il ordonner au Chef de l'Etat de prendre un règlement d'administration publique, alors qu'il faut, normalement, pour ce faire, une loi ?

En pratique, c'est ce qui a été réalisé notamment par le décret du 19 avril 1934, portant coordination des transports ferroviaires et routiers, pris en exécution de l'article 36 de la loi de finances du 28 février 1934, par celui du 5 mai 1934 sur la réorganisation du Conseil d'Etat, celui du 5 mai 1934 portant extension des attributions juridictionnelles des Conseils de préfecture, celui du 12 juin 1934, étendant au tribunal administratif d'Alsace et de Lorraine, les dispositions du décret du 5 mai sur les Conseils de préfecture.

Le Conseil d'Etat en a admis, implicitement, la légalité, puisque ce règlement d'administration publique, a été promulgué le 25 février 1935.

Que faut-il en penser ? Nous retrouvons ici la même idée qu'en matière de modification d'une loi ; puisque le décret en matière législative a, dans la sphère d'attribu-

(1) Nous disons *ad nutum* dans le cas où il n'y a pas de délai prévu par la loi, au delà duquel les pouvoirs du gouvernement cesseront automatiquement. Mais, dans le cas contraire, le décret ne peut, bien entendu, en modifier un autre que jusqu'à l'expiration du délai.

(2) Cons. d'Etat, 7 avril 1933, Caisse régionale de crédit agricole du Sud-Est ; 30 juin 1933, Bertrand. Mais un règlement d'administration publique ne peut pas légalement être modifié par un décret simple : Cass. Crim. 28 décembre 1933, D. H. 1934, p. 71.

tion déterminée qui lui a été confiée par la loi, le même pouvoir que celle-ci, rien ne s'oppose à ce qu'il prévoit, pour le compléter ou en prescrire les détails d'exécution, un règlement d'administration publique.

Si tels sont les effets de l'attribution de compétence, touchant au domaine d'activité normal du pouvoir exécutif, il n'en résulte pas que le législateur perde tout droit à ce sujet.

L'attribution qu'il a faite ne saurait le priver complètement de sa compétence ; s'il en perd l'exercice tant que dure la mission exceptionnelle du Chef de l'Etat, cette abdication n'est pas définitive. Elle se terminera avec la fin des pouvoirs de celui-ci.

De plus, il lui reste le droit de rappeler auparavant dans son domaine les matières attribuées par lui au pouvoir exécutif en évoquant l'attribution de compétence.

Si l'attribution de compétence est générale, comme c'est le cas dans le régime législatif colonial, la révocation résultera implicitement d'un acte du pouvoir législatif, d'une loi s'appliquant aux matières jusque-là réglées par le Président de la République. Le vote de la loi, par lui seul, entraînera, nous l'avons vu, retrait du pouvoir du Chef de l'Etat, sur les points visés dans le texte.

Mais si l'attribution de compétence est précise et déterminée, ainsi qu'il arrive en matière douanière ou d'administration générale, ou encore pour les règlements d'administration publique, il faudra que la révocation soit expresse et faite dans les mêmes formes que l'acte d'attribution.

Cette révocation, implicite ou non, met le législateur en mesure d'abroger les décisions du Chef de l'Etat, en prenant une décision contraire. Mais les conséquences juridiques de ces décisions restent acquises, et particulièrement les modifications qu'elles ont pu apporter, à des situations juridiques subjectives. La décision contraire du législateur n'a d'effet que pour l'avenir.

IV

La clause de ratification.

Nous avons vu que l'attribution de compétence peut disparaître par sa révocation, effectuée par l'autorité législative. Elle peut aussi finir par l'arrivée du terme. La clause de durée est assez fréquente, nous l'avons rencontrée dans les lois du 10 février 1918, de 1924, de 1926, de 1934. Certains auteurs lui ont attribué une grande importance par la limitation qu'elle impose, dans le temps, aux pouvoirs du Chef de l'Etat ; telle est l'opinion de M. Rolland, notamment.

Lorsque la durée est ainsi fixée, l'attribution de compétence cesse de plein droit, à l'expiration du délai. En outre, les décisions prises auparavant par le pouvoir exécutif restent revêtues de leur caractère normal, le décret reste un simple décret, le règlement d'administration publique un simple règlement d'administration publique, soumis aux recours dirigés contre les actes administratifs ordinaires.

L'effet de la ratification est tout à fait différent et assez complexe pour que lui soit consacrée une étude spéciale (1).

C'est une clause fréquente, nous l'avons signalé au passage, dans les lois qui étendent la compétence du pouvoir exécutif.

Presque toujours, lorsque le législateur a ainsi confié au Chef de l'Etat, des attributions importantes, un article de loi impose au gouvernement l'obligation de présenter les actes faits en ces matières à la ratification des Chambres.

Cette clause de ratification est certainement la plus intéressante et la plus importante de celles qui figurent

(1) Voir Delvolvé, *op. cit.*

dans les lois d'attribution. C'est, en tous cas, celle qui pose le plus de questions.

Avant toute autre chose, notons que, lorsque des décrets sont pris en matière de nature législative, en vertu d'une loi qui prescrit qu'ils seront soumis à ratification des Chambres, ils ont force exécutoire dès leur promulgation et avant la ratification législative.

Quels sont les problèmes juridiques posés par la clause de ratification ?

a) *Obligation créée au gouvernement.* — La clause de ratification est une prescription, faite au Chef de l'Etat de soumettre dans un certain délai ses règlements à l'examen du Parlement.

En principe, le Parlement devrait examiner le projet de ratification, mais il n'existe aucun moyen de l'y forcer. En pratique, il ne manque pas de le faire, mais il arrive que les projets séjournent fort longtemps dans les dossiers des commissions !

Dans le cas le plus courant, le Chef de l'Etat devra saisir le Parlement dans un délai donné, sous la forme d'un projet de loi (1).

b) *Nature des règlements devant être soumis à ratification.* — On a soutenu que la clause de ratification imprimerait un caractère spécial aux décrets qui doivent être soumis à l'examen du Parlement.

Ainsi, M. Devaux (2) écrit que « le décret pris en vertu d'une véritable délégation du Parlement est un acte de nature législative dès ses débuts, il le demeure jusqu'à expiration du délai de ratification. »

(1) Sous le régime du cadenas de la loi du 13 décembre 1897, le dépôt du projet et l'émission du règlement étaient simultanés. Depuis la loi du 1^{er} décembre 1929, la promulgation du décret précède le dépôt du projet, comme dans les autres cas.

(2) *Op. cit.*

Ainsi, un décret devant être soumis à ratification constituerait une catégorie juridique nouvelle.

Il n'en est rien : tant que la ratification n'est pas intervenue, les décrets en matière législative demeurent des actes administratifs, et le fait que le Parlement s'est réservé le droit de ratifier ces décrets n'en change pas le caractère.

c) *Effet du dépôt du projet de ratification.* — Puisque les décrets demeurent des actes administratifs tant que le législateur n'est pas intervenu, le dépôt du projet de ratification ne transforme pas leur nature.

Mais il soulève un autre problème : du moment que le projet de loi est soumis aux Chambres, le gouvernement peut-il encore rapporter ou modifier le décret rendu par lui ?

La question est controversée ; on présente des arguments dans les deux sens, et ils ne sont pas absolument concluants. Il nous semble que la solution négative est préférable. En imposant ce dépôt, le législateur a voulu, sans doute, limiter l'attribution de compétence accordée ; par conséquent, il n'aurait aucun intérêt juridique, s'il n'enlevait pas au gouvernement la liberté de réglementer le domaine fixé.

De plus, si l'on repousse cette solution et qu'on permette au Chef de l'Etat de modifier un décret par un autre, après le dépôt du projet de loi, le premier décret échappera, *ipso facto*, à l'examen des Chambres, et cette opération peut arriver à se renouveler souvent, privant le Parlement de la possibilité d'exercer son contrôle.

Il n'en reste pas moins que, puisque le décret demeure, après le dépôt du projet de ratification, un acte administratif, on peut, théoriquement, soutenir qu'il doit rester modifiable par décret. Mais, admettre cela, c'est reconnaître que la limite imposée au gouvernement par la clause de ratification n'a pas grande importance, c'est augmenter encore les pouvoirs de l'Exécutif et, pratiquement, cela ne paraît pas désirable.

d) Si le projet de ratification n'est pas déposé, qu'en résulte-t-il ? — Il peut arriver que, dans le délai fixé, le gouvernement ne dépose pas le projet de ratification. Quel est alors le sort du décret ?

Deux opinions sont en présence, celles de MM. Duguit et Jèze.

Pour M. Jèze, le décret reste valable. Il rappelle, pour en rapporter la preuve, que l'absence d'une formalité non essentielle n'a pas pour sanction la nullité de l'acte. Et, précisément, la formalité de la soumission à la ratification est une formalité secondaire, puisqu'elle intervient tardivement, pour compléter un acte qui était jusque-là valable et dont les dispositions avaient déjà reçu exécution.

Pour le professeur Duguit, au contraire, le dépôt imposé constituerait une condition résolutoire. Par suite, le décret perdrait toute valeur, du jour où le terme étant arrivé, il n'aurait pas été soumis à ratification.

« Si le délai prescrit par la loi attributive de compétence, écrit-il (1), s'écoule sans que le décret ait été soumis à la ratification des Chambres, il devient caduc. » Le décret « tombe, parce que la condition mise par la loi n'est pas réalisée ou, plutôt, parce que la condition résolutoire fixée par la loi se trouve réalisée. »

Et le doyen Duguit réfute l'explication proposée par M. Jèze. En droit public, dit-il en substance, l'absence d'une formalité quelconque prescrite par la loi entraîne la nullité de l'acte. S'il est vrai que, lorsque la loi impose à une autorité publique l'accomplissement d'un acte dans un certain délai, cette prescription n'a pas pour sanction la nullité, il n'en reste pas moins que, lorsqu'il s'agit de ratification, ce qui doit être fait dans le délai, ce n'est pas le décret, c'est sa présentation à ratification... « Si cette ratification est faite après délai, elle n'est pas nulle, mais si le règlement pris en vertu d'une attribution spéciale et

(1) *R. D. P.*, 1924, *op. cit.*

exceptionnelle de compétence n'est pas présenté à ratification dans le délai, il est résolu » (1).

Il semble bien qu'il faille voir, avec le professeur Duguit, dans l'obligation imposée au Chef de l'Etat, une véritable limite nécessaire à l'attribution de compétence, une condition de la valeur des décrets. Il est certain que le dessein du législateur serait trahi si le gouvernement ne demandait pas la ratification.

Duguit va encore plus loin : selon lui, l'acte deviendrait caduc pour le passé, et non pas seulement pour l'avenir. Sa résolution serait rétroactive. « Je ne dis pas, écrit-il (2), en discutant l'opinion de M. Jèze, que le décret devienne nul et tombe automatiquement par l'expiration du délai fixé par la loi pour la présentation à ratification ; je dis, ce qui n'est point la même chose, qu'il est résolu parce que la condition résolutoire à laquelle il était subordonné se trouve réalisée : la non présentation dans le délai fixé par la loi. »

M. Devaux (3) trouve cette solution impossible pratiquement, les particuliers n'ayant pu se soustraire à l'application du nouvel état de choses, ni alléguer l'exception de défaut de ratification au moment où leur droit est apparu. D'où résulte un danger d'instabilité et d'insécurité très grand.

Nous nous rallions à cette dernière opinion : la décision prise par le gouvernement, au nom du Parlement, était, en effet, incontestablement légale et a créé des droits qui sont régulièrement acquis. Que deviendront ces droits si l'on admet la caducité du décret, non présenté à la ratification dans les délais, aussi bien pour le passé que pour l'avenir ?

e) *Effet de la ratification.* — La ratification du Parle-

(1) *Op. cit.*

(2) *Op. cit.*

(3) *Op. cit.*

ment donne aux décrets qui lui sont soumis, le caractère législatif et cela, dès cette ratification. La formule même, employée par la loi qui l'effectue, l'exprime : « Sont ratifiés et convertis en lois les décrets... », ou : « sont ratifiés pour avoir force de loi... » Les décrets perdent donc leur qualité de décrets et deviennent des lois.

De là, un premier résultat : ils ne peuvent plus être attaqués ni critiqués devant aucune juridiction. Les dispositions qui, jusque-là, étaient purement réglementaires, étant devenues législatives, s'imposent aux tribunaux au même titre que les lois ordinaires.

Partant, le recours pour excès de pouvoir et l'exception d'illégalité ne sont plus recevables contre elles.

Mais il faut alors se demander ce qui se passe quand des recours ont été introduits contre ces décrets, antérieurement à la ratification ?

Aucune difficulté ne se présente lorsque ces recours ont été examinés et les décrets déclarés réguliers par le Conseil d'Etat.

Mais si le décret a été annulé, il faudra dire que l'acte ayant disparu par suite de la décision du Conseil d'Etat est devenu inexistant et, de ce fait, ne peut être ratifié.

En second lieu, quel est l'effet de la ratification quant aux pouvoirs exceptionnels du Chef de l'Etat ? La ratification met-elle fin à l'attribution de compétence, alors même que le gouvernement se trouverait encore dans les délais prévus par la loi pour accomplir sa mission ?

Dans la pratique, la difficulté ne s'est pas présentée, la ratification étant toujours intervenue fort longtemps après l'expiration du délai.

En matière de taxes douanières cependant, aucune limite de durée n'étant fixée, et les mesures nécessitées par des circonstances essentiellement variables, devant être rapidement adoptées, une pratique constante reconnaît, au Président de la République, le droit de modifier,

par décret, un tarif douanier fixé par un règlement déjà ratifié.

C'est l'opinion de M. Rolland (1) : « Rien, dit-il, n'empêche le Chef de l'Etat de prendre, très régulièrement, quelques jours après la ratification, à raison de circonstances nouvelles, un décret différent. »

f) *Effet du refus de ratification.* — Nous nous trouvons, à nouveau, en présence des opinions divergentes de MM. Duguit et Jèze. Et leur point de vue est respectivement le même sur ce point que lorsque le projet de loi de ratification, n'a pas été déposé par le gouvernement.

Pour le professeur Duguit, l'annulation du décret est certaine ; le refus de ratification est une condition résolutoire avec effet rétroactif. « Les choses sont comme si le décret n'avait jamais existé. »

Nous reprenons ici la même objection que précédemment, il faudrait admettre que tous les effets produits par le décret, antérieurement à ce refus de ratification, sont annulés. En conséquence, disparaîtraient les droits acquis par les particuliers.

« L'administration des douanes pourra, écrit le doyen de Bordeaux, exiger la différence entre le droit fixé par la loi et le droit diminué, perçu en vertu du règlement non ratifié, dans le cas où ce règlement avait abaissé un tarif antérieurement fixé par la loi. »

A l'encontre de cette opinion, M. Jèze soutient la validité du décret malgré le refus de ratification puisqu'il considère celle-ci comme une formalité secondaire.

A notre avis, de même que lorsque le projet de ratification n'a pas été déposé en temps voulu, et pour les mêmes motifs, nous concluerons, en ce cas, à l'annulation de l'acte présidentiel pour l'avenir, mais non dans le passé.

En résumé, la clause de ratification peut provoquer les situations suivantes :

(1) *R. D. P.*, 1924, *op. cit.*

1^o Le gouvernement prend un décret et le soumet dans les délais aux Chambres, qui le ratifient.

2^o Le dépôt du projet a lieu dans les délais, mais le Parlement omet de le discuter et de le voter : le décret restera valide tant qu'il ne sera pas abrogé sauf disposition expresse de la loi attributive de compétence (1).

3^o Le dépôt n'a pas lieu dans les délais : le décret sera anéanti pour l'avenir, mais ses effets subsisteront dans le passé.

4^o Le projet présenté en temps utile est formellement rejeté par les Chambres : pour le passé, les droits acquis l'ont été régulièrement, donc, ils demeurent acquis ; pour l'avenir, le décret disparaît par la volonté du Parlement.

La clause de ratification, si elle pose, nous venons de le voir, de nombreuses questions juridiques, difficiles et complexes, offre l'avantage de jouer un rôle psychologique important ; en rassurant le législateur par l'affirmation de sa supériorité sur le gouvernement, et en lui permettant le contrôle des décisions du pouvoir exécutif, elle conduit le Parlement à remettre avec moins de regrets, à ce dernier, les pouvoirs exceptionnels qu'il ne peut, parfois, éviter de lui confier.

Elle nous a permis de compléter, par l'exposé de la transformation qu'elle fait subir aux règlements du Chef de l'Etat, la définition que nous avons donnée de la nature juridique des décrets en matière législative. Pour terminer cette étude, il ne nous reste donc plus qu'à rechercher quelles sont, dans ce domaine nouveau, les solutions de la jurisprudence.

(1) La loi du 28 février 1934, pour modification au tarif des douanes, décide que si la ratification n'intervient pas avant le 15 mars 1935, les décrets cesseront automatiquement d'avoir effet.

CHAPITRE II

Les solutions de la jurisprudence.

Nous avons consacré le chapitre précédent à l'exposé des problèmes que posent les transferts d'attribution du pouvoir législatif au pouvoir exécutif.

Nous avons essayé de déterminer, à travers les multiples théories édifiées à ce sujet, les solutions doctrinales les plus capables, à la fois, d'expliquer, d'une manière satisfaisante pour l'esprit, le caractère de cette opération juridique et aussi de s'adapter aux réalités pratiques.

Sauf pour les rappeler, à l'occasion, nous ne reviendrons pas sur les principes généraux ainsi posés.

Ce que nous nous proposons, actuellement, c'est de montrer l'application qui en a été faite aux cas concrets par la jurisprudence, de bien marquer la place tenue par elle dans l'établissement des règles de ce domaine mouvant, encore assez indéterminé, difficile à maintenir dans les cadres de la légalité, qu'est l'attribution de compétence en matière législative.

La jurisprudence du Conseil d'Etat occupera, dans ce chapitre, la place importante ; cependant, sur des questions exceptionnellement de la compétence judiciaire, nous trouverons, dans certains arrêts, les solutions admises par la Cour de Cassation.

En premier lieu, nous envisagerons la question des décrets en matière législative, en fonction des sources de l'attribution de compétence, puis, sous un second titre,

nous verrons la jurisprudence s'appliquer aux décrets en eux-mêmes, dans leur nature, le contrôle exercé sur eux par les recours, leurs conditions de légalité.

I

La jurisprudence et les sources de l'attribution de compétence.

Dans cette première partie, il nous faut rechercher d'abord les solutions jurisprudentielles concernant la possibilité des transferts d'attribution du pouvoir législatif au pouvoir exécutif.

Il est assez difficile de trouver, dans les arrêts du Conseil d'Etat, et aussi, d'ailleurs, de la Cour de Cassation, l'exposé de grands principes généraux. Ces hautes juridictions craignent, sauf rares exceptions, les définitions trop vastes, embrassant un grand nombre de cas particuliers qu'elles préfèrent résoudre un par un.

Nous avons vu, précédemment, que les règles de répartition des attributions du Législatif et de l'Exécutif — à défaut de textes constitutionnels peu nombreux — sont tirées de l'interprétation de l'ensemble de la législation ordinaire ; d'où il résulte que le législateur peut les modifier, car une loi peut être modifiée par une autre loi. Ainsi, aucun principe constitutionnel ne s'oppose au transfert d'une partie du domaine du législateur dans celui du Chef de l'Etat, et il est au pouvoir du Parlement de l'effectuer par l'intermédiaire d'un texte de loi.

Le Conseil d'Etat, tout en n'ayant pas jugé la question, a semblé indirectement admettre cette possibilité, d'abord dans un arrêt du 6 août 1928, l'arrêt Dazinière (au D. H. 1928, p. 468) qui décide que le Président de la République peut, légalement, déléguer ses pouvoirs en matière législative en Algérie. « Considérant, dit l'arrêt, qu'aux termes

de l'article 25 de la loi du 24 avril 1833, les établissements français en Afrique continueront d'être régis par les ordonnances du Roi ; *que cette loi, dans ses termes généraux et absolus, a entendu conférer au Chef de l'Etat le droit de prendre toute disposition applicable à l'Algérie, même en matière législative... »*

La même solution paraît ressortir, implicitement, d'un autre arrêt du 30 mai 1930, Syndicat professionnel des épiciers en détail (*Rec.*, p. 583), qui déclare que le législateur, par les dispositions de l'article 1^{er} de la loi du 3 août 1926 « a entendu mettre le gouvernement à même de prendre toutes les mesures nécessaires à la réalisation d'économies par des réformes... ».

Mais, s'il n'y a aucun obstacle constitutionnel à ce que, les attributions du pouvoir exécutif se trouvent augmentées par décision du législateur, il n'en serait pas de même si aucune limitation n'était apportée à cette extension de compétence.

On ne peut admettre que le Parlement, transmettant ses pouvoirs au gouvernement, sans limites, abandonne ainsi sa raison d'être. La répartition des attributions qui a été faite par les textes constitutionnels ne peut être supprimée sans que soit violée leur volonté formelle.

Au surplus, on irait ainsi à l'encontre d'une des raisons d'être de l'attribution de compétence : elle a été organisée pour des raisons techniques, certainement, mais aussi pour décharger le Parlement d'une mission parfois trop accablante ; il serait absurde de permettre un renversement de cette situation au détriment du pouvoir exécutif.

De là, l'idée que l'attribution de compétence doit être spéciale.

Nous avons vu que ce principe est affirmé par maints auteurs. Il est consacré par la jurisprudence, mais celle-ci en fait, en certaines matières, une application beaucoup plus large que ne l'admet généralement la doctrine.

Il semble que l'on peut invoquer dans le sens de la limi-

tation nécessaire du transfert d'attribution l'arrêt du 3 août 1918, Chargeurs d'Extrême-Orient (*Rec.*, p. 814) ; I précise que l'autorisation donnée au pouvoir exécutif par le législateur l'a été sur « certaines matières par lui spécifiées ». Ces derniers termes impliquent que l'attribution de compétence doit être spéciale et désigner nommément les matières déléguées.

La formule la plus typique, dans un arrêt récent, est celle de l'arrêt Dazinière précité, visant une délégation faite, non par le Parlement, mais par le Chef de l'Etat au gouverneur général de l'Algérie. Le Conseil d'Etat ne reconnaît la validité de la délégation, faite dans ce cas par un organe du pouvoir exécutif, que « pour une durée déterminée et pour un objet spécial ».

L'application du principe de la spécialité n'empêche pas la juridiction administrative, avons-nous dit, d'interpréter largement, conformément à leur esprit, les lois transférant des attributions au gouvernement. C'est ainsi qu'il a jugé que l'article 1^{er} de la loi du 3 août 1926, bien que ne visant expressément que les suppressions ou fusions d'emplois, d'établissements ou de services, a, en réalité, entendu comprendre toute mesure d'économie dans l'intérêt des finances publiques (1). Il est guidé, dans cette voie, par la recherche de l'intention du législateur telle qu'elle résulte du texte de la loi (où est, parfois, indiqué, comme nous l'avons vu dans les lois de 1924, 1926 et 1934, le but à poursuivre), des travaux préparatoires et de l'esprit général de la législation.

En ce sens, citons d'abord l'arrêt du 7 mai 1920, Gautier (*Rec.*, p. 450). La loi du 5 août 1914, article 2, a autorisé le gouvernement à prendre, « dans l'intérêt général, toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'exécution et suspendre les effets des obligations commerciales et ci-

(1) Cons. d'Etat, 30 mai 1930, Syndicat professionnel des épiciers en détail, *Rec.*, p. 583.

viles ». Les décrets du 27 septembre 1914 et 14 septembre 1915, après avoir suspendu toute action en paiement des opérations de Bourse, antérieures au 4 août 1914, ont décidé que le montant serait accru d'un intérêt moratoire. Le requérant prétendait que la disposition, édictant le paiement de cet intérêt, ne pouvait pas être considérée comme rentrant dans les limites de l'attribution de compétence.

Le Commissaire du gouvernement répondit qu'il était indispensable de laisser aux pouvoirs du gouvernement une certaine souplesse. Et l'arrêt décide que « eu égard à la complexité des questions posées, le législateur a entendu laisser à l'autorité chargée de les résoudre la liberté d'appréciation la plus large en ce qui concerne les mesures à prendre, sous la seule réserve de n'agir que dans l'intérêt général... Il suit de là que, tant dans ses termes que dans son esprit, le décret attaqué est conforme à l'intention qui a motivé la délégation contenue dans la loi du 5 août 1914. »

Un autre arrêt recherche également l'intention de la loi ; c'est celui du 29 février 1924, Syndicat des compagnies françaises d'assurance (*Rec.*, p. 242) : « Considérant qu'en conformité de l'intention du législateur, cette délégation à un règlement d'administration publique doit être comprise en ce sens qu'elle confère au gouvernement le pouvoir... »

La largeur de vues du Conseil d'Etat en matière d'attribution de compétence au Chef de l'Etat peut, peut-être, trouver une explication théorique dans l'autonomie réglementaire très étendue qu'il reconnaît normalement au Président de la République. Les conclusions du Commissaire du gouvernement Ettori, sous un arrêt du 26 avril 1929, Union des voies ferrées et transports automobiles (D. P. 1929.3.31), en apporte la preuve. Le recours était dirigé contre un règlement d'administration publique. Le Président de la République, dit en substance M. Ettori,

est chargé d'« assurer la marche de l'Etat » et comme « la loi n'y suffit pas », on doit lui reconnaître des pouvoirs généraux très étendus. « Il est indispensable que le Chef de l'Etat prenne les initiatives nécessaires ou même simplement utiles à l'application de la loi. »

« Il est inéluctable que le règlement, puisqu'il s'adapte à une réalité plus concrète, ajoute à la loi... Le règlement d'administration publique sera légal s'il contient, outre les principes expressément inscrits dans la loi, ceux qui y sont en germe. »

M. Ettiari développe longuement cette idée. « En méconnaissant le pouvoir d'initiative que la Constitution accorde au Président de la République et en s'attachant exclusivement au texte qui, suivant la formule traditionnelle, lui donne délégation, on frapperait de stérilité ce règlement et on compromettrait l'exécution de la loi... En résumé, l'interprétation libérale des règlements d'administration publique a pour effet de fortifier la loi. Plus le règlement est riche de substance, et plus il favorise l'acclimatement d'institutions nouvelles pour les administrés et maintient les institutions anciennes en accord constant avec une ambiance nécessairement mouvante. »

Malgré cette interprétation libérale, dans un domaine qui est, d'ailleurs, à côté de notre sujet, mais que, par analogie, nous en avons rapproché, le Conseil d'Etat n'en demeure pas moins partisan du principe de limitation énoncé plus haut. Un arrêt récent, l'arrêt Meslier, du 19 juillet 1933, affirme à nouveau cette idée ; il s'agit, comme dans l'arrêt Dazinière, d'une délégation du Président de la République à un gouverneur des colonies, et le Conseil d'Etat y décide que, lorsque le Chef de l'Etat a reçu d'une loi le pouvoir de réglementer une matière donnée, il ne peut déléguer ses pouvoirs que partiellement.

Ce principe perdrait d'ailleurs toute efficacité, lorsqu'il s'agit d'attribution de compétence faite par le législateur, si celui-ci, par impossible, décidait de donner au pouvoir

exécutif une habilitation générale. Le Parlement est le maître, il n'y a pas de recours contre ses lois... Bien entendu, un semblable texte serait inconstitutionnel, mais il n'en résulte pas qu'il se trouverait des juges pour l'annuler. Ceux-ci ne pourraient, tout au plus, si l'on admet le contrôle juridictionnel sur la constitutionnalité des lois, que refuser de l'appliquer dans le litige dont ils sont saisis.

C'est d'ailleurs une hypothèse assez invraisemblable, en temps normal ; ce n'est jamais qu'avec une extrême répugnance que le Parlement se décide à augmenter les pouvoirs ordinaires du gouvernement, et il ne manque pas d'observer la règle de limitation dans le transfert des matières du domaine législatif à l'Exécutif.

Cette limitation se traduit dans l'objet, dans le temps ou dans l'espace : les attributions du pouvoir exécutif se trouvent augmentées — tantôt sur certaines matières déterminées, avec plus ou moins d'étendue, et quelquefois seulement pour une durée temporaire ; c'est le cas des décrets d'administration générale, des décrets en matière douanière et des règlements d'administration publique, — tantôt sur toutes matières ou du moins sur un très grand nombre, mais seulement pour certains territoires ; c'est le cas des règlements coloniaux. De toutes façons, le législateur prévoit une limitation, écartant tout vice d'inconstitutionnalité.

II

La jurisprudence et les décrets en matière législative.

Nous retrouverons, sous ce titre, la plupart des questions qui se sont présentées au chapitre précédent, et nous donnerons, à l'occasion de chacune d'elles, les solutions adoptées par la jurisprudence.

Quelle nature juridique doit-on reconnaître aux décrets en matière législative ?

Sont-ils susceptibles d'un contrôle juridictionnel ?

Quelles sont les conditions de leur légalité ?

Enfin, quelle transformation leur fait subir la ratification législative ?

De l'exposé des différents arrêts sur la matière, se dégagera peu à peu la conception d'ensemble de la juridiction administrative au sujet de l'accroissement des pouvoirs du gouvernement par la loi ; nous verrons que, assez favorable, en principe, à cette extension, elle diminue les risques pouvant en résulter, par son appréciation de la nature juridique des décrets, qui lui permet d'admettre les recours dirigés contre eux, et de sauvegarder ainsi les intérêts des administrés, ceux-ci trouvant, en définitive, dans cette possibilité, une garantie que leur refusait la loi.

NATURE JURIDIQUE DES DÉCRETS.

EN MATIÈRE LÉGISLATIVE

ET LEUR CONTRÔLE JURIDICTIONNEL.

L'opinion du Conseil d'Etat se trouve résumée dans un arrêt, important à plus d'un égard, celui du 3 août 1918, *Compagnie des chargeurs d'Extrême-Orient* (*Rec.*, p. 815). Cet arrêt a été rendu sur un recours qui contestait la légalité du décret du 15 février 1918, relatif à la réquisition de la marine marchande, décret pris en exécution de la loi du 10 février 1918. « Considérant, dit l'arrêt, qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 10 février 1918, il pourra être, dans le but d'assurer le ravitaillement national, procédé par décret à la réquisition de la totalité de la flotte marchande et que les décrets qui seront rendus par application dudit article seront soumis à la ratification des Chambres dans le mois qui suivra leur promulgation.

« Considérant que la circonstance que le Parlement s'est

réservé le droit de ratifier les décrets, qu'il a autorisé le pouvoir exécutif à prendre sur certaines matières par lui spécifiées, ne saurait avoir pour effet de changer le caractère des décrets rendus en vertu de cette délégation ; *que ceux-ci demeurent des actes administratifs... »*

La solution est absolument nette : les actes accomplis par le pouvoir exécutif dans l'exercice des attributions qui lui sont conférées par la loi, ne deviennent pas des actes législatifs ; ce sont des décisions du pouvoir exécutif et, en cette qualité, ils restent des actes administratifs. La loi opère, pour cela, une sorte de déclassement, nous l'avons dit, de la partie du domaine législatif transférée au gouvernement.

Le Conseil d'Etat n'a pas toujours eu cette manière de voir ; il a suivi, à ce sujet, une évolution à la fin du xix^e siècle, mais comme cette évolution s'est produite à propos du contrôle juridictionnel sur les actes faits en vertu d'une attribution de compétence, nous la joindrons à l'étude des recours.

La conséquence immédiate, en effet, du caractère juridique attribué aux « décrets législatifs », s'applique aux recours dirigés contre eux. Du moment que la jurisprudence leur reconnaît la nature d'actes administratifs, il en résulte nécessairement qu'ils peuvent faire l'objet de recours ou de contestation devant l'autorité juridictionnelle.

Notre arrêt, *Compagnie des Chargeurs d'Extrême-Orient*, continue en ces termes : « Les décrets... demeurent des actes administratifs soumis au contrôle de la juridiction administrative, laquelle, tant que le législateur n'a pas lui-même, par son intervention expresse, donné aux dits actes la valeur législative, a compétence, par application de l'article 9 de la loi du 24 mai 1872, pour examiner s'ils n'excèdent pas les limites de la délégation. »

« Considérant qu'aucune loi n'a prononcé la ratification

du décret du 15 février 1918, relatif à la réquisition de la flotte marchande ; que, par suite, le ministre n'est pas fondé à soutenir qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'en apprécier la légalité. »

Les règlements faits en vertu d'une attribution de compétence, conférée par la loi au pouvoir exécutif sont donc, aux termes d'une jurisprudence aujourd'hui bien fixée, des actes administratifs purs et simples à l'égard desquels le recours pour excès de pouvoir est recevable.

Il n'en a pas toujours été ainsi et une jurisprudence tout à fait contraire était établie au siècle dernier, en ce qui concernait les règlements d'administration publique qui, nous le savons, représentaient, à cette époque, le mode de délégation législative le plus étudié.

Le Conseil d'Etat, d'accord avec la doctrine, opposait jadis aux recours formés contre les règlements d'administration publique, une fin de non-recevoir tirée du caractère législatif de ces règlements (1).

Au moment même où régnait cette jurisprudence, nul ne contestait le caractère administratif des règlements faits par le Président de la République, en vertu de son initiative propre, pour assurer l'exécution des lois, conformément à l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875. Il fallait donc admettre que la disposition législative qui obligeait le Président de la République à faire usage de son pouvoir réglementaire suffisait à changer la nature juridique de l'acte présidentiel ; c'était là une conclusion abusive, car une telle disposition a seulement pour effet, de rendre obligatoire la confection du règlement.

Le Conseil d'Etat s'est rallié à cette manière de voir, mais ce résultat n'a été acquis qu'en 1907, après une évolution commencée depuis longtemps.

L'évolution de la jurisprudence au sujet des délégations législatives, intéresse également les règlements coloniaux

(1) Voir Alibert, *op. cit.*, p. 66.

mais elle ne coïncide pas exactement avec celle qui a été suivie en ce domaine et que nous exposerons un peu plus tard.

La question qui se posait au Conseil d'Etat était donc celle de la nature de l'acte fait par le Chef de l'Etat, en vertu d'une délégation du législateur. Si le pouvoir même du législateur était transmis au Chef de l'Etat, ses décrets avaient le caractère législatif.

On peut distinguer trois phases dans la jurisprudence administrative, au sujet de la délégation des pouvoirs.

Jusque vers 1842, le Conseil d'Etat déclarait irrecevables les recours formés contre tous les actes réglementaires et généraux sans exception. Il ne faisait aucune différence entre les règlements d'administration publique et les décrets ou ordonnances rendus par le Chef de l'Etat, en vertu de son pouvoir normal de surveillance de l'exécution des lois.

Dans ses conclusions, sous l'arrêt du 6 décembre 1907 (S. 1908.3.1), M. TARDIEU cite en ce sens : Conseil d'Etat, 11 mai 1807, Com. Desmazures (S. et P. Chr.) ; 11 décembre 1816, Com. des lits militaires, *ibid.* ; 22 octobre 1817, Sallel, *ibid.* ; 22 décembre 1824, Hainque, *ibid.*

Dans une deuxième phase qui commence vers 1842, la jurisprudence accueille les recours pour excès de pouvoir, incompétence, vice de forme ou détournement de pouvoir contre les actes réglementaires, à l'exception des règlements d'administration publique.

Les arrêts des 25 avril 1845, Ville d'Amboise (S. 1845.2.510), — 20 novembre 1845, Ville de Versailles (S. 1846.2.154) ; — 10 mai 1851, d'Inguibert (S. 1851.2.665) admettent le recours contre les règlements ordinaires.

Mais le Conseil d'Etat continue à repousser le recours direct contre les décrets portant règlement d'administration publique et ceci, à raison, non du caractère de leur auteur, comme dans la première phase, mais pour des

considérations tirées de la nature législative de l'acte.

Ainsi, l'arrêt du 20 décembre 1872, Fresneau (*Rec.*, p. 749) déclare que « le décret du 25 février 1868 a été rendu en vertu des pouvoirs délégués à l'administration par l'article 26 de la loi du 15 avril 1829 », et « qu'un acte de cette nature n'est pas susceptible d'être déféré au Conseil d'Etat par application des dispositions de la loi du 7-14 octobre 1790 et de l'article 9 de la loi du 24 mai 1872 ».

De même, l'arrêt du 1^{er} avril 1892, Com. de Montreuil-sous-Bois (S. 1894.3.25) décide que « la commune de Montreuil-sous-Bois n'est pas recevable à demander l'annulation d'un décret par la voie du recours pour excès de pouvoir », pour la raison que ce décret « a été rendu par le gouvernement en Conseil d'Etat en vertu de la délégation de l'article 12 de la loi du 19 juillet 1889 ».

Mais le Conseil d'Etat avait, en ce qui concerne les règlements d'administration publique, déjà évolué.

Dès 1872, une troisième phase s'était dessinée, avec la décision du Tribunal des Conflits du 13 mai 1872, Brac de la Perrière (*Rec.*, p. 299). On admet alors le contrôle juridictionnel de la légalité des règlements d'administration publique, non pas directement, mais à propos des applications qui en sont faites.

Cette jurisprudence se poursuit avec la décision du Tribunal des Conflits du 11 janvier 1873, Coignet (*Rec.*, suppl., p. 12), avec les arrêts du Conseil d'Etat du 6 janvier 1888, Salle (*Rec.*, p. 2), et du 26 janvier 1900, Malivert (*Rec.*, p. 55).

Ainsi, les tribunaux administratifs admettent l'exception d'illégalité dirigée contre les règlements d'administration publique.

Les tribunaux judiciaires en font autant ; M. Jèze rapporte (1) un arrêt de la Cour de Cassation du 26 juillet

(1) *R. D. P.*, 1906, p. 74.

1905, Valz. Cet arrêt, suivant les conclusions de l'avocat général Feuilloley, admet l'exception d'illégalité contre un règlement d'administration publique du 13 août 1889, rendu pour l'application de la loi du 26 juin 1889, sur la nationalité.

Enfin, avec l'arrêt du 6 décembre 1907, Chemins de fer de l'Est et autres, précité, le Conseil d'Etat, achevant son œuvre, admet la recevabilité du recours direct contre les règlements d'administration publique. L'évolution est terminée.

« Considérant, porte l'arrêt, qu'aux termes de l'article 9 de la loi du 24 mai 1872, le recours en annulation pour excès de pouvoir est ouvert contre tous les actes des diverses autorités administratives ; considérant que si les actes du Chef de l'Etat portant règlement d'administration publique sont accomplis en vertu d'une délégation législative, et comportent en conséquence l'exercice dans toute leur étendue des pouvoirs qui ont été conférés par le législateur au gouvernement, dans ce cas particulier, ils n'échappent pas néanmoins, et en raison de ce qu'ils émanent d'une autorité administrative, au recours prévu par l'article 9 précité ; que, dès lors, il appartient au Conseil d'Etat, statuant au Contentieux, d'examiner si les dispositions édictées par le règlement d'administration publique rentrent dans la limite de ces pouvoirs... »

Qu'est-ce à dire, sinon que le Président de la République ne saurait jamais agir que de son pouvoir propre ? Or, les actes pris en vertu de ce pouvoir ne peuvent être que des actes administratifs, susceptibles par conséquent de recours en annulation.

Le doyen Hauriou écrivait, sous l'arrêt de 1907 : « Au fond, en déclarant recevable le recours pour excès de pouvoir contre le règlement d'administration publique, le Conseil d'Etat a tué la théorie de la délégation législative, et c'est là l'important ; il l'a tuée, parce que son prin-

cial intérêt pratique était de soustraire le règlement d'administration publique au recours, en lui conférant la même nature que la loi, en en faisant un acte législatif, tandis que, désormais, il sera entendu qu'il n'est qu'un acte administratif. »

Le Conseil d'Etat, tout en ayant supprimé au fond l'idée de délégation, n'en a pas moins conservé longtemps le terme dans son vocabulaire, ce qui semblait apporter à la solution adoptée une contradiction. Cette expression est actuellement, pour cette raison, de plus en plus abandonnée par lui.

La nouvelle jurisprudence fut d'abord confirmée par les arrêts du 26 décembre 1908, Caisse régionale de Crédit agricole de la Loire-Inférieure (1^{re} espèce), (S. 1911.3.65), ceux du 12 février 1919, Caisse de secours du diocèse d'Angoulême et Caisse de secours du diocèse de Moulins (*Rec.*, p. 160 et 161), et celui du 24 novembre 1911, Seurin (*Rec.*, p. 1075).

L'arrêt du 7 juillet 1911, Décugis (*Rec.*, p. 797), avec les conclusions de M. le Commissaire du gouvernement Blum, annule, pour la première fois, un article de règlement d'administration publique.

La jurisprudence est, depuis lors, constante en matière de règlements d'administration publique (1).

Nous y avons insisté de la sorte car les principes dégagés en ce domaine se sont appliqués à tous les décrets pris en vertu d'une attribution de compétence.

C'est ce qui a été jugé, nous l'avons vu, dans l'arrêt, Compagnie des Chargeurs d'Extrême-Orient, en 1918, et depuis, dans les arrêts du 18 mai 1923, Huchel (*Rec.*, p. 415) — du 9 janvier 1931, Manufacture lorraine d'allu-

(1) Voir notamment: Cons. d'Etat, 8 février 1924, Ligne de navigation fluviale (*Rec.*, p. 159); 29 février 1924, Syndicat des Compagnies françaises d'assurances (*Rec.*, p. 242); 1^{er} avril 1924, Ayral et autres (*Rec.*, p. 432); 17 juin 1927, Dame Reynaud (*Rec.*, p. 684); 24 février 1928, C^{ie} du P.-L.-M. (*Rec.*, p. 267), etc.

mettes (*Rec.*, p. 8) ; — du 15 mars 1933, Amiot (*Rec.*, p. 311).

M. Alibert, au sujet du changement de la jurisprudence en 1907, écrit ceci, qui est intéressant à appliquer à toutes sortes de « décrets législatifs » : « En admettant la recevabilité du recours direct, le Conseil d'Etat a fait céder la cloison un peu fragile qui séparait la censure oblique de la solution nette. Son évolution a été bienfaisante ; il existe, en effet, des cas où l'examen de la légalité sur un recours direct, s'impose d'une manière évidente. Il suffira de citer l'hypothèse où le règlement d'administration publique n'aurait pas été délibéré en Conseil d'Etat, et celle où le Président de la République aurait dépassé la délégation donnée par le législateur. Soustraire de tels actes à la censure du Conseil d'Etat serait méconnaître le rôle de cette assemblée qui, dans notre organisation politique et administrative, apparaît comme le gardien chargé de faire respecter la volonté du législateur. »

La jurisprudence de la Cour de Cassation (dans des matières administratives, exceptionnellement de la compétence judiciaire, comme les douanes par exemple), après avoir jugé d'abord dans le même sens que le Conseil d'Etat dans sa jurisprudence actuelle : arrêts de la Chambre Civile du 29 novembre 1842 (S. 1843.1.147), et des Chambres réunies du 24 mars 1847 (S. 1847.1.264), s'est prononcée ensuite en sens contraire.

Elle paraît, actuellement, admettre à nouveau la recevabilité des recours : Ch. Crim. de la Cour de Cassation, 20 juin 1924, Riehl (D. H. 1924, p., 515), et Ch. Civ., 5 juillet 1928, Administration des douanes (D. H. 1928, p. 445). Dans la seconde espèce, le requérant demandait que l'Administration des douanes fût condamnée à lui rembourser les droits perçus en application d'un décret devenu sans valeur, faute d'avoir été soumis dans les délais légaux à la ratification du Parlement. « Attendu, dit la Cour de Cassation, que pour refuser toute valeur au décret du 4 no-

vembre 1920, non soumis dans les délais légaux à la ratification du Parlement, le jugement a invoqué... qu'en statuant ainsi, il a légalement justifié sa décision. »

Par ces termes, la Cour de Cassation reconnaît aux tribunaux le droit de vérifier la légalité d'un règlement pris en matière législative.

La jurisprudence administrative et judiciaire a pu être guidée, en matière de contrôle juridictionnel des « décrets législatifs », et elle l'a probablement été, par l'intention formellement exprimée du législateur. Rappelons à ce propos la discussion typique qui s'engagea au moment du vote de la loi de 1924, à la Chambre des Députés.

Un député, M. Locquin, avait déposé un amendement aux termes duquel « les décrets pris dans les conditions ci-dessus par le gouvernement pourront être attaqués par la voie du recours pour excès de pouvoir. »

Le Président du Conseil, M. Poincaré, s'opposa au vote de cet amendement, non parce qu'il estimait que ses décrets devaient échapper au recours, mais précisément parce qu'il les considérait comme y étant soumis par leur nature même, et parce qu'il trouvait l'amendement superflu.

Tout le monde était d'accord sur la possibilité du recours en annulation, M. Blum, M. Herriot, M. Poincaré. Seul, M. Ernest Laffont émit des doutes à ce sujet. M. Poincaré répondit que ces décrets restaient dans le droit commun en matière de recours pour excès de pouvoir. « Il ne paraît pas pouvoir y avoir le moindre doute à cet égard, dit-il, et on peut s'en rapporter au Conseil d'Etat auquel nous sommes redevables de la jurisprudence libérale, en matière de recours pour excès de pouvoir, du soin de sauvegarder les droits des fonctionnaires qui pourraient être mis en discussion. »

Lorsqu'il s'agit de règlement coloniaux, on considère souvent que la jurisprudence est beaucoup plus en retard qu'en ce qui concerne les autres décrets pris en matière

législative, et qu'elle suit encore le principe de la délégation législative.

Nous verrons qu'il n'en est rien, mais que cette erreur a pu s'accréditer à raison de ce que le Conseil d'Etat ne s'est jamais, en matière coloniale, prononcé d'une façon expresse, comme il l'a fait pour les règlements d'administration publique ou pour les autres décrets.

La même évolution s'est produite à l'égard des décrets coloniaux qu'à l'égard des règlements d'administration publique. La jurisprudence du Conseil d'Etat a commencé par opposer au recours pour excès de pouvoir une fin de non recevoir tirée du caractère législatif du décret. C'est notamment la solution d'un arrêt du 18 novembre 1894, Conseil Général de la Nouvelle-Calédonie (D. P. 1895.3. 66), et d'un arrêt de la Cour d'Alger du 5 mars 1894 (S. 1896.2.89).

Mais cette jurisprudence a été abandonnée ; à l'heure actuelle, le Conseil d'Etat admet la recevabilité des recours pour excès de pouvoir formés contre les décrets coloniaux, et il examine au fond la validité juridique de ces décrets.

C'est dans l'arrêt du 29 mai 1908, Gouverneur général de l'Afrique occidentale française (*Rec. p.* 576), que le Conseil d'Etat a modifié sa jurisprudence.

Un décret du 1^{er} octobre 1902 avait réalisé l'organisation du Gouvernement général de l'A. O. F. Un second décret du 18 octobre 1904 donnait à l'A. O. F. la personnalité civile. Le recours était formé par la colonie du Sénégal contre ces décrets.

Dans ses conclusions, M. Tardieu s'est demandé si, par leur nature, ces décrets n'échapperaient pas au recours à raison de leur caractère législatif. Il a répondu par la négative. Le Conseil d'Etat, adoptant cette thèse, a procédé à l'examen d'un moyen tiré de ce que deux lois du 11 janvier 1892 et du 13 avril 1900 auraient restreint le pouvoir législatif du Chef de l'Etat. Or, si le bien-fondé de ce moyen avait été reconnu, il aurait entraîné l'annulation du

décret attaqué, comme pris par une autorité incompétente.

En n'écartant pas le recours, le Conseil d'Etat a donc implicitement abandonné sa première jurisprudence.

Citons dans le même sens les arrêts du 18 février 1910, Hannedouche (*Rec.*, p. 140), du 17 novembre 1917, Bailly (*Rec.*, p. 736), du 18 mai 1923, Huchel, précité ; celui du 25 novembre 1925 (Serruau (*Rec.*, p. 928) ; tous ces arrêts statuent sur le fond, sans contester la recevabilité des recours.

Par un arrêt du 10 mars 1922, Conseil Général du Sénégal (*Rec.*, p. 219), le Conseil d'Etat s'est prononcé dans le même sens, examinant au fond un recours en annulation et le reconnaissant valable, considérant qu'« il n'a violé aucune disposition de loi et qu'il n'est pas entaché d'excès de pouvoir. »

La jurisprudence est donc tout à fait affirmative, en ce qui concerne les décrets pris dans l'exercice du pouvoir du Chef de l'Etat en matière législative aux colonies et en Algérie. Il n'y a pas lieu d'opposer, comme on le faisait autrefois, aux recours pour excès de pouvoir dirigés contre ces décrets, la fin de non-recevoir tirée de leur caractère législatif. L'évolution est parallèle à celle des recours contre les règlements d'administration publique. Ces décrets, étant des actes administratifs, sont donc susceptibles d'être déférés au Conseil d'Etat par le recours pour excès de pouvoir, et d'être annulés s'ils sont pris en dehors des formes ou des conditions requises.

Avant de terminer l'exposé de la jurisprudence en ce qui concerne le contrôle juridictionnel des décrets pris en matière législative, et pour la résumer, il faut noter que l'exception d'illégalité est recevable contre tous ces règlements. Si cette exception est soulevée devant une juridiction administrative, celle-ci peut toujours vérifier la légalité du décret et en refuser l'application si elle le juge illégal (1).

(1) Cons. d'Etat, 13 mai 1872, Brac de la Perrière, préc. ; 6 janvier 1888, Salle, préc. ; 29 mai 1908, Gouverneur général de l'A. O. F. préc.

Le même pouvoir appartient aux tribunaux judiciaires, en matière répressive, à l'égard des règlements sanctionnés par des pénalités.

Dans les autres matières, la jurisprudence de la Cour de Cassation permettait aux tribunaux, jusqu'à une date récente, de vérifier la légalité de tous les règlements. Mais ce contrôle judiciaire incident, par la voie de l'exception d'illégalité, a été condamné, à l'égard de tous les règlements par la jurisprudence du Tribunal des Conflits ; désormais, la question de légalité d'un règlement, soulevée devant le tribunal judiciaire, forme question préjudicielle administrative et doit être renvoyée devant le Conseil d'Etat par la voie du recours en appréciation de validité. Cette jurisprudence s'est instituée avec la décision du Tribunal des Conflits du 16 juin 1923, Septfonds (1).

CONDITIONS DE LÉGALITÉ DES DÉCRETS EN MATIÈRE LÉGISLATIVE.

Nous avons vu que les actes du Chef de l'Etat, pris dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés dans l'ordre législatif, ne diffèrent pas de ses actes habituels et sont soumis au même contrôle ; que, notamment, le recours pour excès de pouvoir contre ses décisions est recevable devant le Conseil d'Etat.

La recevabilité étant admise, il en résulte qu'il appartient à la juridiction compétente de vérifier la légalité des décrets critiqués et d'examiner si leurs dispositions satisfont ou non aux conditions prévues par la loi applicable, sous le rapport de la compétence, de la forme, de la conformité à la loi.

En ce qui concerne les conditions de forme, la régularité des actes faits, en vertu de l'attribution de compétence,

(1) S. 1923.3.49 et la note de M. Hauriou (M. Mestre, Recherches sur l'exception d'illégalité, *Mélanges Hauriou*, 1929).

peut être subordonnée, par la loi, à certaines formalités : avis du Conseil d'Etat, délibération en Conseil des ministres, contreseing du Président du Conseil, du Ministre des finances, etc...

La loi prescrit souvent aussi que les décrets dont il s'agit devront, d'une part, être pris et, d'autre part, être soumis à la ratification des Chambres dans des délais déterminés.

Si les règles de forme, ainsi fixées, ne sont pas observées, les décrets sont entachés d'irrégularité ; ils n'ont, par suite, pas de valeur légale et, s'ils sont attaqués par le recours pour excès de pouvoir, le Conseil d'Etat doit les annuler.

C'est ce qui résulte de la décision du Conseil d'Etat du 3 novembre 1933, Gilliet. Cet arrêt juge que le règlement d'administration publique du 17 février 1930, pris pour l'application du décret du 26 décembre 1926 sur les régies municipales, a pu, légalement, en vertu des pouvoirs conférés au Président de la République par l'article 1^{er} de la loi du 3 août 1926, soumettre à l'agrément du préfet la nomination par le maire du directeur de la régie municipale, modifiant ainsi l'article 88 de la loi du 5 avril 1884, aux termes duquel la nomination des agents communaux appartient, en principe, au maire seul. Et l'arrêt constate que le décret du 28 décembre 1926 a été soumis à la ratification des Chambres dans le délai prescrit par la loi de 1926, entendant indiquer par là implicitement que s'il en avait été autrement, le décret du 28 décembre aurait été vicié dans la forme, et n'aurait pu servir de support légal au règlement d'administration publique de 1930.

Cette décision du Conseil d'Etat, dont il y a lieu d'approuver la doctrine, constitue un revirement de jurisprudence.

En effet, par arrêt du 27 juin 1924, Chambre syndicale des patrons confiseurs-pâtisseries des Alpes-Maritimes (D. H. 1924, p. 545), le Conseil d'Etat avait rejeté le pour-

voi dirigé contre un décret du 17 février 1920, pris en vertu de la loi du 10 février 1918, en décidant que « la circonstance que le décret attaqué n'avait pas été soumis dans le délai d'un mois à la ratification des Chambres, en conformité de l'article 1^{er} de la loi du 10 février 1918, n'était pas de nature à en entraîner l'annulation ».

Dans la jurisprudence de la Cour de Cassation, des divergences se sont produites sur la question qui nous occupe entre la Chambre Civile et la Chambre Criminelle. Par arrêt du 20 juin 1924, Riehl (D. H. 1924, p. 515), la Chambre Criminelle a décidé que la loi du 17 octobre 1919, qui dispose que les décrets pris pour rendre applicables dans les territoires d'Alsace et de Lorraine certaines dispositions de la législation française, seront soumis à la ratification des Chambres dans le mois de leur promulgation, ne fait pas dépendre la force exécutoire de ces décrets de l'accomplissement de la ratification dans ledit délai.

La Chambre Civile s'est prononcée en sens contraire par l'arrêt du 5 juillet 1928, Administration des douanes, précité. « Attendu, dit-elle, que pour refuser toute valeur au décret du 4 novembre 1920, *non soumis dans les délais légaux à la ratification du Parlement*, le jugement a invoqué à la fois le caractère impératif de la délégation législative et de sa limitation... Qu'ainsi, il a légalement justifié sa décision... »

L'incompétence, le détournement de pouvoir ou la violation de la loi, comme aussi le vice de forme, présentent une certaine parenté. C'est ce que fait remarquer M. Albert, à propos du recours pour excès de pouvoir, en indiquant que l'incompétence est le moyen d'ouverture essentiel, dans lequel chacun des autres est en germe : « A y regarder de près, écrit-il (1), le détournement de pouvoir est une sorte d'incompétence. Une décision qui renferme un détournement de pouvoir est, dans une certaine me-

(1) *Op. cit.*, p. 236.

sure, entachée d'incompétence, sinon par les prescriptions qu'elle édicte, du moins par le but qu'elle poursuit. » Et à propos de la violation de la règle de droit, le même auteur enseigne que ce moyen d'annulation « touche à l'incompétence. »

Les ouvertures pour incompétence ou violation de la loi visent toutes deux, en réalité, dans notre matière, la question des limites de l'attribution de compétence. Le problème consiste à savoir si le pouvoir exécutif a ou non excédé les limites de l'attribution qui lui a été faite. C'est la formule du Conseil d'Etat.

Du moment que c'est la loi, elle-même, qui a autorisé l'extension de pouvoirs dont bénéficie le Chef de l'Etat, il est incontestablement revêtu d'une compétence exceptionnelle. Il s'agit donc uniquement de savoir s'il a ou n'a pas empiété sur un domaine qui ne lui était pas confié, dans l'objet, mais aussi dans le temps, si par exemple il avait prescrit la rétroactivité d'une disposition en dehors des prévisions de la loi.

Quant au détournement de pouvoir qui ne peut guère trouver d'application, en ce qui touche aux attributions de compétence très générales des lois de 1924, 1926 ou 1934, son rôle, dans notre hypothèse, est tout à fait voisin de l'incompétence. Le contrôle du Conseil d'Etat doit, en cette matière, porter essentiellement sur le but indiqué par la loi, qui est la limite assignée par elle à l'activité gouvernementale.

Il s'agit donc toujours du même problème.

Le Conseil d'Etat a eu à faire l'application de ces diverses idées dans plusieurs arrêts ; nous en citerons quatre.

Le premier est un arrêt du 30 mai 1930, Syndicat professionnel des épiceries en détail, déjà nommé, rendu sur une demande d'annulation pour incompétence du décret du 28 décembre 1926 sur les régies municipales.

Le Conseil d'Etat a reconnu la légalité de ce décret. Voici les termes de l'arrêt : « Considérant que par la dispo-

sition de l'article 1^{er} de la loi du 3 août 1926, le législateur a entendu mettre le gouvernement à même de prendre toutes les mesures nécessaires à la réalisation d'économies, par des réformes apportées tant aux services de l'Etat qu'à ceux des collectivités locales ; qu'en soumettant à une réglementation spéciale l'organisation et le fonctionnement des régies que l'autorité municipale peut instituer, en vertu du droit qui lui appartient de créer des services d'intérêt public destinés à satisfaire à des nécessités d'ordre local, le Chef de l'Etat s'est borné à assurer une meilleure gestion de ces régies et à pourvoir à l'exécution des services publics dont s'agit, dans les conditions les mieux appropriées à l'intérêt des finances communales ; que, dès lors, le syndicat requérant n'est pas fondé à soutenir qu'en prenant le décret attaqué, le Président de la République a outrepassé les limites de la délégation qu'il tenait de l'article 1^{er} susvisé de la loi du 3 août 1926, ni par suite à en demander l'annulation pour excès de pouvoir. »

Le second est un arrêt du 15 mars 1933, Amiot, déjà cité aussi, qui reconnaît la légalité de l'article 16, relatif aux marchés et traités des communes et des établissements municipaux, du décret de décentralisation du 5 novembre 1926, pris en exécution de la loi du 3 août 1926 (art. 1^{er}).

L'arrêt du 6 juin 1934, Caron, affirme la légalité de l'article 49 du même décret, qui dispose, par modification de l'article 102 de la loi du 5 avril 1884, que le sous-préfet peut révoquer les garde-champêtres.

Il y a lieu, enfin, de mentionner l'arrêt du 25 janvier 1933, Syndicat central des négociants importateurs de charbon en France.

Le pourvoi était dirigé contre un décret du 12 novembre 1931 établissant, en exécution de la loi du 29 mars 1910, des surtaxes douanières, compensatrices de l'écart des changes. Les requérants reprochaient à ce décret d'avoir

étendu à la dépréciation des devises étrangères, le caractère de prime indirecte à l'exportation, prévue par la loi comme permettant au gouvernement d'établir, sur les marchandises qui en bénéficient, un droit compensateur égal au montant de ladite prime.

De plus, les surtaxes de change étant, aux termes du décret de 1931, inapplicables aux produits pour lesquels existe un marché mondial, et qui seraient déterminés par arrêtés inter-ministériels, le pourvoi soutient que, les charbons, ayant un marché mondial, l'arrêté inter-ministériel qui ne les avait pas compris dans les marchandises exonérées, encourait, en tout cas, l'annulation.

M. le Commissaire du gouvernement Renaudin, dans ses conclusions, a invoqué la disposition de la loi du 29 mars 1910, qui décide que le gouvernement est autorisé par « toutes dispositions appropriées aux circonstances », à mettre les producteurs et commerçants français en mesure de faire face à la concurrence des pays étrangers. Il appartenait donc, au Chef de l'Etat, de prendre les mesures nécessaires pour compenser l'inégalité économique entraînée par les écarts de change, au détriment de la production et du commerce français. Il appartenait, d'autre part, aux ministres compétents, même lorsqu'il s'agissait, comme c'était le cas, dans l'espèce, d'un produit pour lequel existe un marché mondial, de décider du moment où jouerait l'exemption prévue.

Le Conseil d'Etat a, par ces motifs, rejeté le pourvoi et reconnu la légalité du décret et de l'arrêté inter-ministériel attaqués.

Le dernier alinéa de l'article 3 de la loi de 1910, autorisant le gouvernement à prendre « toutes dispositions appropriées aux circonstances », permet, nous le voyons, à la jurisprudence d'interpréter largement l'intention du législateur. Nous avons déjà signalé, dans le chapitre des droits de douane, les pouvoirs étendus du gouvernement en matière douanière.

LA RATIFICATION LÉGISLATIVE.

Lorsque des décrets édictent des dispositions législatives par nature, en vertu d'une loi qui prescrit qu'ils seront soumis à ratification des Chambres, il faut se rappeler qu'ils ont force exécutoire, dès leur promulgation, et avant la ratification législative.

C'est ce que décide l'arrêt du Conseil d'Etat du 15 mars 1933, Amiot, que nous avons déjà cité à plusieurs reprises. Se prononçant sur la légalité de la délibération de la commission administrative des hospices de Sens du 10 janvier 1931, il juge qu'une des dispositions prises l'a été dans la limite des pouvoirs confiés au Chef de l'Etat par la loi du 3 août 1926, et que la circonstance qu'une loi n'est pas encore intervenue pour la sanctionner est sans effet sur sa force exécutoire.

La Cour de Cassation se prononce dans le même sens : Cass. Crim. 14 mars 1924, Antony (D. H. 1924, p. 302) : le décret du 15 février 1920 porte l'arrêt, déclarant applicable dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, la loi française sur les marques de fabrique, et pris en vertu de la loi du 17 octobre 1919, est devenu applicable dès sa mise en vigueur et avant qu'il ait reçu la ratification législative.

Aussi, à moins que la loi créatrice n'ait prévu un délai pour la ratification, les décrets peuvent-ils garder indéfiniment leur force exécutoire en tant qu'actes administratifs ordinaires.

La loi du 3 août 1926 n'avait fixé aucun délai pour la ratification. Un décret du 2 novembre 1926, pris en exécution de cette loi, n'a été ratifié que le 19 février 1935. Un pourvoi ayant été intenté contre le décret, par M. Camille Allilaire, rédacteur principal au ministère des pensions, le Conseil d'Etat a déclaré que le requérant n'était pas fondé à soutenir que le décret du 2 novembre

1926, portant suppression d'emplois au ministère des pensions, aurait perdu sa force exécutoire, par suite de la circonstance qu'il n'a pas été ratifié dans le délai de trois mois par les assemblées parlementaires.

Lorsque nous avons étudié la clause de ratification au chapitre précédent, nous avons vu que, lorsqu'il s'agit d'actes pris en matière législative soumis à ratification, cette sorte de reconnaissance législative leur donne le caractère de lois ; par suite, dès cette ratification, ils ne peuvent plus être attaqués ni critiqués devant aucune juridiction.

Mais cela n'est exact qu'à partir de la ratification et « la circonstance que le Parlement s'est réservé le droit de ratifier les décrets qu'il a autorisé le pouvoir exécutif à prendre... ne saurait avoir pour effet de changer le caractère des décrets rendus en vertu de cette délégation ». Un décret devant être soumis à ratification ne constitue donc pas une catégorie juridique nouvelle, « ceux-ci, continue l'arrêt du Conseil d'Etat (1), demeurent des actes administratifs... tant que le législateur n'a pas lui-même, par son intervention expresse, donné auxdits actes la valeur législative » (2).

Et le Conseil d'Etat constate « qu'aucune loi n'a prononcé la ratification du décret du 15 février 1918, relatif à la réquisition de la flotte marchande ; que, par suite, le ministre n'est pas fondé à soutenir qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'en apprécier la légalité ».

Ainsi, le dépôt du projet de ratification ne change pas la nature du décret ; il reste un acte administratif. Après ce dépôt, le décret reste donc soumis aux mêmes recours qu'avant.

Nous avons vu que, si le gouvernement ne dépose pas,

(1) 3 août 1918, Chargeurs d'Extrême-Orient, préc.

(2) Voir dans le même sens : Cons. d'Etat, 4 novembre 1921, Angot, *Rec.*, p. 913 et 6 novembre 1919, Braye et autres, *Rec.*, p. 955.

dans le délai fixé, le projet de ratification, la jurisprudence récente décide que le décret perd sa valeur légale.

Les autres questions que nous nous sommes posées à propos de la clause de ratification, au chapitre précédent : rétroactivité de la ratification, sort des recours introduits antérieurement à la ratification, jugés ou non, irrecevabilité du recours si la ratification était intervenue avant l'expiration du délai permettant de l'intenter, toutes ces questions auxquelles nous avons tâché de répondre par le bon sens et la logique n'ont pas eu à recevoir de solution de la jurisprudence.

Il y a lieu, cependant, de citer en terminant, un arrêt du Conseil d'Etat où l'on peut, peut-être, trouver une réponse implicite au problème des conséquences du refus de ratification par le Parlement d'un « décret législatif ».

Nous savons qu'en ce cas, certains auteurs affirment l'annulation du décret avec effet rétroactif. Le décret ayant été pris en matière de taxes douanières par exemple, s'il a relevé le tarif antérieur, les taxes perçues devraient être soumises, selon cette doctrine, à la répétition de l'indu.

« La question, écrit le doyen Duguit, s'est posée devant le Conseil d'Etat au mois d'avril 1918 ; mais la haute juridiction ne l'a pas résolue. Le décret du 11 mai 1916, prohibant l'importation des alcools, a été ratifié par la loi du 12 juillet 1917, sauf le paragraphe 4 de l'article 2, qui établissait une dérogation en faveur des alcools achetés avant le 11 avril 1926. Le ministre du commerce soutenait que, quelle que fût sa date, l'autorisation se trouvait annulée par l'effet de cette réserve de la loi ; qu'en d'autres termes, le refus de ratification avait eu pour effet de faire tomber l'acte *ab initio*. Le Conseil d'Etat a évité de se prononcer sur la question. La requête tendait à obtenir une indemnité de l'Etat pour refus implicite d'autorisation d'importation ; le Conseil d'Etat l'a rejeté, attendu : qu'aucun délai n'était imparti au ministre pour accorder ou refuser l'autorisation, et qu'en retardant cette

autorisation, il n'avait été déterminé que par l'intérêt public ; que, d'ailleurs, la loi du 12 juillet 1917 avait excepté de sa ratification le paragraphe 4 de l'article 2 du décret du 11 mai 1916 » (26 avril 1918, Gaillard, *Rec.*, p. 395).

Il semblerait plutôt que cette décision tranche la question dans le sens de la non-rétroactivité de la loi de 1917, mais le Conseil d'Etat ne s'étant pas prononcé formellement, il est impossible de déterminer ce que pourrait être sa jurisprudence sur ce point.

Conclusion.

L'étude approfondie de l'attribution de compétence en matière législative, tout au moins dans sa forme la plus moderne, celle de l'après-guerre, laisse l'impression que cette compréhension nouvelle de la répartition des pouvoirs entre le Législatif et l'Exécutif, est liée à une transformation profonde de notre régime parlementaire.

La Constitution a conféré au Parlement le pouvoir législatif, non comme un bien dont il pourrait disposer, mais comme une fonction qu'il doit exercer. Elle a, d'autre part, investi le Chef de l'Etat du pouvoir réglementaire. Et si, dans sa brièveté, elle n'a fait que sur peu de points la discrimination du domaine législatif et du domaine exécutif, il n'en reste pas moins que tout le monde est à peu près d'accord sur les limites des deux activités.

Est-il besoin d'affirmer que si notre régime fonctionnait normalement, il n'y aurait aucun motif de recourir à un transfert d'attributions que la Constitution n'a pas prévu ?

Ceci ne veut pas dire, et nous avons essayé de le démontrer, que la Constitution soit, par ce procédé, méconnue. A la lettre, elle ne l'est certainement pas. En est-il de même de son esprit ? Nous n'oserions l'affirmer.

Les Chambres, évidemment, pour les missions les plus importantes qu'elles ont données, ont imposé la clause de ratification, qui montre leur souci de garder un contrôle et une autorité effective. Elles donnent, en tout cas, la direction générale.

Du point de vue des intérêts de l'administré et malgré les inconvénients, signalés ailleurs, du rôle de l'administration dans la confection d'un certain nombre de décrets, il n'y a pas de sérieuses objections. Par la possibilité d'un recours contre tous les actes réglementaires qui remplacent les décisions législatives, on pourrait même dire, avons-nous vu, que l'administré trouve une garantie que lui refusait la loi.

Le Conseil d'Etat admet le recours très largement ; il fait respecter les règles de droit, alors que l'administré n'a aucune protection réelle contre la loi.

Au surplus, il n'est pas douteux que le gouvernement, surtout avec l'assistance du Conseil d'Etat, offre une capacité, ou une compétence technique, autrement grande que les assemblées parlementaires. Nous l'avons reconnu à plusieurs reprises et avons remarqué que l'extension des attributions gouvernementales est la conséquence de la complexité des questions posées par la société moderne, et de l'étendue, chaque jour plus grande, des matières à régler.

On a dû employer ce procédé pour remédier aux inconvénients de la lenteur parlementaire et de l'incompétence des assemblées législatives dans les questions techniques ou juridiques.

Mais la médaille a son revers : le caractère peut-être essentiel des gouvernements modernes est l'instabilité. Les ministres qui sont au pouvoir pendant le peu de temps qui s'écoule entre deux crises ministérielles, ne sont souvent pas en état d'assurer une bonne administration et une sage législation.

Et si l'ambition personnelle venait à les pousser plus que l'amour du bien public, qui sait jusqu'où le système des décrets pourrait conduire des gouvernants en mal de dictature ?

Cette pensée guidait les députés qui, lors de la discussion à la Chambre sur le projet de loi de 1924, faisaient

remarquer à M. Poincaré, que ce qui inquiétait le Parlement, c'était le précédent que voulait créer le Président du Conseil, ce n'était pas l'usage qu'il ferait personnellement des décrets, mais le danger de les voir, un jour, en d'autres mains que les siennes.

Ce qu'il faudrait réformer, c'est le régime politique. Le régime parlementaire, en France, est faussé. Le Parlement a accaparé tous les pouvoirs ; le Chef de l'Etat et ses ministres ne sont plus que ses préposés.

Cette déviation était fatale, parce que notre pays ne possède pas, comme l'Angleterre, l'ensemble d'éléments et de contrepoids sans lesquels le régime parlementaire ne peut pas fonctionner.

Il y a plus encore.

« A vrai dire, remarque M. Lucien Romier, le parlementarisme français, dans l'état de déformation où on le voit aujourd'hui, ne correspond à l'idée parlementaire que par des figures de rhétorique et une routine du langage public. Ce n'est pas un régime parlementaire, c'est un régime de compétition électorale. L'un diffère profondément de l'autre.

« Régime parlementaire signifie délégation de députés pour assister, aider et éclairer le gouvernement, discuter ses propositions, les approuver ou les rejeter. Régime de compétition électorale signifie commission donnée à des élus par voie de surenchère, d'obtenir que l'intérêt de l'Etat cède aux exigences de l'électeur. »

En France « l'élection est le commencement et la fin. Entre l'élection causale et l'élection finale, le gouvernement se forme et vit comme il peut, mais dépend toujours de la commission électorale de chacun des élus, en particulier pour la gestion des finances publiques. »

Pour réformer cet état de choses, est-il besoin de dire qu'il faudrait une modification profonde des idées et des mœurs ?

Cette transformation permettrait de réaliser un mini-

mum de réforme constitutionnelle : donner au Chef de l'Etat des pouvoirs réels, supprimer l'initiative des députés en matière de dépenses, régler la pratique de la dissolution, afin de la rendre effective. Mais, qui conseille de réformer l'Etat et de moderniser la Constitution est volontiers accusé de blasphème ou même de nourrir de noirs desseins « anticonstitutionnels ». Il semble qu'on ne saurait sauver la République qu'en la laissant vieillir et s'épuiser.

Le Parlement ne veut pas réformer lui-même le régime. Alors, dans les crises graves, dans les périodes troublées, lorsqu'il se reconnaît impuissant, il lui reste le moyen de l'attribution de compétence faite au pouvoir exécutif. Ce n'est qu'un correctif, un palliatif, mais dont l'utilité est incontestable.

Vu : le Président de la thèse,
M. MESTRE

Vu : le Doyen,
EDGARD ALLIX.

Vu et permis d'imprimer :
le Recteur de l'Académie de Paris,
S. CHARLÉTY.

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

- ALIBERT. — Le contrôle juridictionnel de l'administration, 1926.
- ALLIX. — Les droits de douane, 1932.
- Science des finances et de législation financière française, 5^e édition, 1927.
- Les deux projets financiers devant le Parlement. *Revue politique et parlementaire*, 1926.
- AUCOC. — Conférences, 3^e édition.
- BATBIE. — Traité de Droit public et administratif, 2^e éd. Paris, 1864.
- BARTHELÉMY (Joseph). — Le gouvernement législateur. *Revue politique et parlementaire*, 1917.
- BERTHÉLEMY. — Traité de droit administratif, 13^e édition, 1933.
- BIENVENU. — Le législateur colonial. *Revue de droit public*, 1929.
- BONNARD. — Les décrets-lois du Ministère Poincaré. *Revue de droit public*, 1927.
- Précis élémentaire de droit public, 3^e édit., 1934.
- CAHEN (Georges). — Loi et règlement, 1903.
- DELVOLVE (Jean). — Les « délégations de matières », en droit public. Thèse, 1930.
- DEVAUX (Jean). — Le régime des décrets, 1927.
- DUCROCQ. — Cours de droit administratif, 7^e éd. Paris, 1897.
- DUGUIT. — Traité de droit constitutionnel. 2^e et 3^e éditions.
- Des règlements faits en vertu d'une compétence donnée au gouvernement par le législateur. *Revue de droit public*, 1924.
- ESMEIN. — De la délégation du pouvoir législatif. *Revue politique et parlementaire*, 1894.
- GEORGE (Gustave). — La réforme fiscale. *Revue des contributions et de l'enregistrement*, juillet 1934.

HAURIU. — Précis de droit administratif, 3^e, 4^e et 11^e éditions.

JÈZE. — Cours de finances publiques, 1929, 1930.

— Les principes généraux du droit administratif, 1925.

— *Revue de droit public*, 1915, p. 44.

LAFERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative, 1^{re} et 2^e éditions.

LABORDE-LACOSTE. — De la ratification, par le Parlement, des décrets pris sur délégation législative et édictant une sanction pénale. *Revue de droit public*, 1926.

LEBON. — Recueil des arrêts du Conseil d'Etat.

LOCKE. — Essai sur le gouvernement civil.

MESTRE. — Recherches sur l'exception d'illégalité. Mélanges Hauriou, 1929.

MOREAU. — Le règlement administratif, 1902.

ROLLAND. — Précis de droit administratif, 1932.

— Précis de législation coloniale, 1931.

— Le pouvoir réglementaire du président de la République en temps de guerre et la loi du 10 février 1918. *Revue de droit public*, 1918.

— Le Conseil d'Etat et les règlements d'administration publique. *Revue de droit public*, 1911.

— Le projet du 17 janvier et la question des décrets-lois. *Revue de droit public*, 1924.

NOTES D'ARRÊTS ET CONCLUSIONS

NOTES D'ARRÊTS.

BIENVENUE. — Cons. d'Etat, 6 août 1928, Dazinière et autres. D. P. 1929.3.19.

CAPITANT. — Cass. Crim. 14 décembre 1923. D. P. 1924.1.73.

GIRAULT. — C. d'Appel de l'A. O. F., 8 février 1907. S. 1908.2.209.

HAURIUO. — Cons. d'Etat, 6 décembre 1907. Ch. de fer de l'Est et autres. S. 1908.3.1.

— Trib. des Conflits, 16 juin 1923. Septfonds. S. 1923.3.49.

SARRUT. — Cass. Civ. 18-22 et 26 avril 1896. D. P. 1896.1.353 et suiv.

Note sous arrêt Cour d'Alger, 19 janvier 1898. S. 1903.2.97.

Note sous Cons. d'Etat, 11 août 1916, Servan. *Rec.*, p. 386 et 387.

CONCLUSIONS.

BAUDOIN. — D. P. 1904.1.628.

BELBŒUF (DE). — 28 février 1866. D. P. 1866.3.107.

CHANTE-GRELLET. — Cons. d'Etat, 30 juillet 1880, Brousse. *Rec.*, p. 703.

CORNEILLE. — Cons. d'Etat, 6 août 1915, Delmotte et Senmartin. *Rec.* p. 276.

ETTORI. — Cons. d'Etat, 26 avril 1929, Union des voies ferrées et transports automobiles. D. P. 1929.3.31.

JOSSE. — Cons. d'Etat, 22 juin 1928, Epoux de Sigalas. S. 1928.3.113.

MAYER. — Cons. d'Etat, 28 mars 1924, Jauron et autres. D. P. 1924.3.29.

PICHAT. — Cons. d'Etat, 8 avril 1911, Blaquièrre. *Rec.*, p. 456.

RENAUDIN. — Cons. d'Etat, 25 janvier 1935, Syndicat central des négociants importateurs de charbon en France.

ROMIEU. — Cons. d'Etat, 19 février 1904, Chambre syndicale des fabricants constructeurs de matériel pour chemins de fer et tramways. *Rec.*, p. 132.

TARDIEU. — Cons. d'Etat, 6 décembre 1907, Chemins de fer de l'Est et autres. S. 1908.3.1.

ABRÉVIATIONS

<i>D. H.</i>	<i>Recueil hebdomadaire de jurisprudence Dalloz.</i>
<i>D. P.</i>	<i>Recueil périodique et critique Dalloz.</i>
<i>Rec.</i>	<i>Recueil des arrêts du Conseil d'Etat.</i>
<i>S.</i>	<i>Recueil général des lois et des arrêts Sirey.</i>
<i>J. O.</i>	<i>Journal officiel.</i>
<i>R. D. P.</i>	<i>Revue de droit public.</i>
<i>R. pol. et parl.</i>	<i>Revue politique et parlementaire.</i>
<i>Rev. alg.</i>	<i>Revue algérienne.</i>
<i>Cons. d'Etat</i>	<i>Conseil d'Etat.</i>
<i>Cass. Crim.</i>	<i>Chambre criminelle de la Cour de Cassation.</i>
<i>Cass. Req.</i>	<i>Chambre des requêtes de la Cour de Cassation.</i>
<i>Cass. Civ.</i>	<i>Chambre civile de la Cour de Cassation.</i>
<i>Ch. réunies</i>	<i>Chambres réunies de la Cour de Cassation.</i>
<i>C. d'appel</i>	<i>Cour d'appel.</i>

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
<i>Considérations préliminaires sur le principe de la séparation des pouvoirs</i>	1
Les différents pouvoirs	3
Le domaine d'application respectif de la loi et du règlement.....	6
Pouvoirs de l'Exécutif en temps de guerre	17

PREMIÈRE PARTIE

Les extensions des attributions du Pouvoir Exécutif.

CHAPITRE PREMIER. — <i>Extensions des attributions du pouvoir exécutif en matière financière</i>	31
I. Les droits de douane	31
II. Les autres impôts	52
CHAPITRE II. — <i>Extensions des attributions du pouvoir exécutif en matière d'administration générale</i>	65
I. La loi du 22 mars 1924	69
II. La loi du 3 août 1926	71
III. L'article 36 de la loi de finances du 28 février 1934	82
CHAPITRE III. — <i>Les règlements d'administration publique, instruments d'extension des attributions du pouvoir exécutif</i>	99
CHAPITRE IV. — <i>Les règlements coloniaux</i>	111
I. Les règlements aux colonies	115
II. Les règlements en Algérie	126
III. Les règlements dans les pays de protectorat	136
<i>L'introduction, par décrets, de la législation française, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle</i>	141

DEUXIÈME PARTIE

Nature juridique des décrets en matière législative.

CHAPITRE PREMIER. — <i>Les théories de la doctrine</i>	152
I. Théorie de la délégation des pouvoirs	153
II. Les théories contemporaines. La véritable nature juridique des décrets en matière législative	164
III. Effets de l'attribution de compétence	190
IV. La clause de ratification.	196
CHAPITRE II. — <i>Les solutions de la jurisprudence</i>	204
I. La jurisprudence et les sources de l'attribution de compétence	205
II. La jurisprudence et les décrets en matière législative .	210
CONCLUSION.....	233
INDEX BIBLIOGRAPHIQUE	237

ANNEXE

Décrets pris en exécution de l'article 36 de la loi du 28 février 1934.

DÉCRETS DU :

6 mars 1934, portant annulation de crédits sur l'exercice 1934 en application de l'article 36 de la loi de finances du 28 février 1934.

28 mars 1934, modifiant l'organisation judiciaire.

4 avril 1934, abrogeant l'article 10 de la loi du 23 décembre 1933 et comportant augmentation du prélèvement sur les traitements, soldes et émoluments des agents de l'Etat.

id. interdisant le cumul du sursalaire familial et des allocations servies au titre de l'encouragement national aux familles nombreuses.

id. supprimant le cumul d'une rémunération d'auxiliaire et d'une pension d'ancienneté.

id. portant modification des règles de cumul en matière de traitements.

id. modifiant les règles applicables en matière de rappels d'ancienneté pour services militaires.

id. portant suppression d'offices.

id. portant réforme du régime des pensions civiles et militaires de la loi du 14 avril 1924.

id. fixant les conditions de mise à la retraite anticipée des agents de l'Etat en surnombre ou dont l'emploi aura été supprimé.

id. portant réalisation de la réforme administrative par la réduction du nombre des agents de l'Etat.

- 4 avril 1934, portant suppression, à compter du 1^{er} janvier 1935, des allocations attribuées aux communes en vertu de l'article 41 de la loi du 9 décembre 1905.
- id. réduisant la contribution de l'Etat aux dépenses de personnel des préfectures et sous-préfectures.
- id. réduisant le taux des primes à la sériciculture et à la filature de la soie.
- id. réalisant, au moyen d'économies effectuées par chapitres, l'équilibre comptable du budget de 1934.
- 6 avril 1934, portant extension aux colonies des dispositions des décrets du 4 avril 1934.
- 10 avril 1934, relatif au recrutement des juges d'instruction du tribunal de la Seine.
- 14 avril 1934, tendant à la révision des conditions d'attribution de la carte du combattant et à la révision des pensions abusives.
- id. relatif au choix du pharmacien en matière de soins gratuits.
- id. réglementant la production des mémoires médicaux et pharmaceutiques en matière de soins gratuits.
- id. concernant le service de la retraite du combattant.
- id. instituant une retenue de 3 % sur les pensions de guerre, la retraite du combattant et les traitements de la Légion d'honneur et de la médaille militaire.
- 17 avril 1934, portant suppression d'emplois au Ministère des Postes, Télégraphes et Téléphones.
- 19 avril 1934, relatif à la fusion de l'Office national des mutilés, combattants et victimes de la guerre et de l'Office national des Pupilles de la Nation.
- id. portant modification du régime des retraites des agents des grands réseaux de chemins de fer.
- 28 avril 1934, portant réorganisation de l'Administration centrale du Ministère de l'Intérieur et de la Sûreté générale.
- id. relatif au transport des permissionnaires.
- id. relatif à l'organisation générale de l'armée.
- id. portant suppression d'emplois et annulation de crédits à la Cour des Comptes.
- 5 mai 1934, portant réorganisation du service de la radio-diffusion.
- id. portant réorganisation du Conseil d'Etat.

5 mai 1934, portant modification de certaines dispositions du Code des assurances sociales en vigueur dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, en vue du rétablissement de l'équilibre du budget de l'Etat par l'assainissement financier de l'Institut d'assurance sociale invalidité-vieillesse d'Alsace et de Lorraine.

id. relatif au régime des pensions locales d'Alsace et de Lorraine.

id. portant suppression d'emplois et annulation de crédits au Ministère de la Marine marchande.

id. portant réorganisation des cadres des bureaux des préfectures et sous-préfectures.

id. portant suppression d'emplois, annulation de crédits et réorganisation des cadres de l'administration préfectorale.

id. portant réorganisation des Conseils de préfecture.

id. portant modification de l'effectif des membres du Conseil d'Etat et annulation de crédits.

id. relatif à l'application de l'article 36 de la loi du 28 février 1934 en ce qui concerne les membres du Conseil d'Etat.

id. relatif au concours pour la nomination d'auditeurs de 2^e classe au Conseil d'Etat.

id. portant extension des attributions juridictionnelles des Conseils de préfecture.

10 mai 1934, portant suppression d'emplois et annulation de crédits (Etablissement national des invalides de la marine).

id. portant suppression d'emplois dans le personnel de l'Administration centrale du Ministère de l'Air.

id. relatif à la suppression de trésoreries générales et de recettes particulières des finances.

id. complétant le décret du 5 mai 1934 portant réorganisation du Conseil d'Etat.

id. complétant le décret du 4 avril 1934 portant réforme du régime des pensions civiles et militaires.

id. complétant le décret du 4 avril 1934 concernant la mise à la retraite anticipée des agents de l'Etat en surnombre ou dont l'emploi aura été supprimé.

- 10 mai 1934, fixant la date de cessation de fonctions des fonctionnaires admis à faire valoir leurs droits à la retraite.
- 15 mai 1934, portant transfert de crédits du budget de l'Education physique au budget de la Santé publique et réduction de crédits au budget de la Santé publique.
- id. relatif à la réalisation d'un plan de grands travaux contre le chômage au moyen des disponibilités des caisses d'assurances sociales.
- id. relatif à la coordination du rail et de la voie navigable.
- 17 mai 1934, fixant les conditions d'incorporation des services de l'Agence générale des colonies.
- 18 mai 1934, relatif au mode de nomination aux emplois de directeur des finances aux colonies.
- 29 mai 1934, portant suppression du versement aux villes sur les recettes des collèges.
- id. relatif à l'attribution du pécule.
- 5 juin 1934, relatif à l'enseignement professionnel dans les écoles de l'enseignement technique, dans les écoles primaires supérieures et dans les cours complémentaires.
- id. déterminant les mesures d'application relatives à la réalisation des économies dans l'enseignement primaire élémentaire.
- id. portant suppression d'emplois à l'Administration centrale du Ministère de l'Education nationale.
- id. portant modification de l'article 7 du décret du 2 septembre 1919 (examen des candidats à pension d'invalidité).
- id. portant suppression d'emplois dans les cadres de l'Administration centrale du Ministère des Colonies et de l'Inspection des colonies.
- 11 juin 1934, portant bonification d'intérêts en faveur des pensionnés militaires et victimes civiles de la guerre bénéficiaires de prêts à long terme.
- 12 juin 1934, portant organisation d'un service vétérinaire à l'Administration centrale du Ministère de l'Agriculture.
- id. relatif à la mise à la retraite des officiers et fonctionnaires militaires des départements de la Guerre et de la Marine en surnombre ou dont l'emploi aura été supprimé.
- id. étendant au tribunal administratif d'Alsace et de Lorraine les dispositions du décret du 5 mai 1934 portant exten-

- sion des attributions juridictionnelles des Conseils de Préfecture.
- 12 juin 1934, modifiant le décret du 4 avril 1934 réalisant l'équilibre comptable du budget pour l'exercice 1934.
- 15 juin 1934, portant organisation de l'Administration centrale du Ministère des Affaires étrangères (cadres et traitements).
- id. portant rattachement du Service français de la Société des Nations à la Direction des Affaires politiques et commerciales.
- id. portant organisation de l'Administration centrale du Ministère des Affaires étrangères (répartition des services).
- id. portant organisation de l'Administration centrale du Ministère des Affaires étrangères (recrutement et avancement).
- id. fixant les traitements des agents des services extérieurs du Ministère des Affaires étrangères.
- id. portant annulations et transferts de crédits sur les crédits ouverts au Ministre des Affaires étrangères par la loi de finances du 28 février 1934.
- 20 juin 1934, relatif à la réduction du personnel de l'Administration pénitentiaire coloniale.
- 21 juin 1934, relatif aux bibliothèques municipales classées.
- id. relatif aux agrégés des facultés de médecine.
- 25 juin 1934, relatif à la réforme de la comptabilité communale.
- id. relatif aux subventions aux sociétés privées.
- id. portant modification de l'organisation de la comptabilité publique.
- id. ayant pour objet de modifier l'article 25 de la loi du 5 août 1882 (Comptes définitifs du Ministère de la Guerre).
- id. relatif à l'admission à la retraite proportionnelle, après quinze années de services, des maîtres ouvriers militaires.
- id. relatif à la pension des officiers partis volontairement en retraite par anticipation, par application des articles 145 à 148 de la loi du 31 mai 1933.
- id. portant extension aux départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, des dispositions de la législation française relatives à la composition et au fonction-

nement des commissions administratives des établissements de bienfaisance.

25 juin 1934, relatif au dégagement des cadres de l'armée de l'air.

id. portant suppression d'emplois et réorganisation de services au Ministère du Travail.

id. portant suppression d'emplois (Ecole nationale supérieure des mines et Ecole nationale des ponts et chaussées).

id. relatif à l'indemnité de gérance et de responsabilité allouée aux receveurs des postes et assimilés, à prendre en compte dans le calcul de la retraite.

id. relatif à la réorganisation des achats de chevaux pour l'armée.

id. modifiant l'article 13 du Code de Justice militaire.

id. relatif à la mise à la retraite anticipée des ouvriers des établissements militaires et des établissements industriels de l'Etat.

id. relatif à l'instruction professionnelle dans l'armée.

id. relatif à la participation de l'Etat aux dépenses d'assistance.

id. autorisant la rémunération des officiers des haras sur des fonds de concours.

id. portant unification des services de la police municipale de Paris et de la police des communes suburbaines de la Seine.

id. relatif à l'organisation judiciaire.

27 juin 1934, portant modification de la loi du 28 décembre 1931 relative à la création de la caisse de crédit aux départements et aux communes.

29 juin 1934, modifiant les dispositions de l'article 61 de la loi de finances du 19 mars 1928 relativement aux droits à pension civile des contremaitres titularisés dans les écoles pratiques.

id. relatif à l'application du décret du 15 mai 1934 portant réalisation d'un plan de grands travaux contre le chômage.

id. portant réorganisation de l'Administration centrale du Ministère des Postes, Télégraphes et Téléphones.

id. portant suppression d'emplois dans les cadres du personnel de l'enseignement primaire.

30 juin 1934, portant fixation du pourcentage des subventions allouées par l'Etat à divers titres.

- id. modifiant les dispositions concernant la mise en service détaché des agents de l'Etat.
- id. modifiant la loi du 18 avril 1931 relative aux congés de longue durée pour tuberculose des officiers et des militaires de carrière.
- id. portant suppression d'emplois à l'Administration des Postes, Télégraphes et Téléphones.
- id. modifiant la loi du 13 décembre 1926 portant Code du Travail maritime.
- id. modifiant la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables.
- id. portant modification de la loi du 31 mars 1928 sur le recrutement de l'armée.
- id. portant suppression de croix de la Légion d'honneur avec traitement et création de croix sans traitement.
- id. portant suppression du régime de l'inscription maritime à la Martinique.
- id. simplifiant la procédure relative aux infractions à la police des chemins de fer.
- id. relatif à la réduction d'effectifs dans les différents corps de la Marine.
- id. relatif à la réduction d'effectifs du corps de contrôle de l'Administration de la Marine.
- id. relatif à la réduction d'effectifs des officiers de marine du cadre de résidence fixe.
- id. relatif au recrutement de l'armée de mer (élèves ingénieurs mécaniciens de réserve).
- id. relatif à l'organisation des différents corps d'officiers de l'armée de mer (aspirants provenant de l'école navale).
- id. relatif à la circulation des véhicules sur les voies publiques.
- id. portant suppression de l'emploi de chef du service d'apurement des comptes spéciaux du Trésor.
- id. relatif à l'inspection de la navigation.
- id. relatif au transport des produits coloniaux sous pavillon français.

30 juin 1934, relatif à la dispense d'affirmation des procès-verbaux de contravention.

- id. relatif à la taxe perçue pour le franchissement de nuit d'écluses, éleveurs ou ponts mobiles.
- id. relatif à l'établissement sur les voies navigables de taxes locales temporaires.
- id. relatif à la réglementation de l'affrètement en navigation intérieure.
- id. relatif à la modification de la réglementation des reports de crédits.
- id. relatif à l'application de l'assurance-invalidité aux salariés des professions agricoles et forestières.
- id. relatif à la réorganisation administrative et financière des lycées.
- id. portant modification du statut des agents de service des lycées de garçons et de jeunes filles.
- id. portant modification du statut des dames dactylographes des lycées de garçons et extension aux lycées de jeunes filles des dispositions relatives au recrutement de ce personnel.
- id. modifiant les statuts des maîtres et maîtresses chargés de la surveillance de l'internat dans les établissements de l'enseignement secondaire.
- id. portant rattachement à l'Université de Paris des Bibliothèque et Musée de la guerre.
- id. portant modification du décret du 5 mai 1934 relatif à l'assainissement financier de l'Institut d'assurance sociale invalidité-vieillesse d'Alsace et de Lorraine.
- id. relatif à l'avancement du personnel des commis et agents d'administration de l'Inscription maritime.
- id. modifiant le décret du 28 avril 1934 portant réorganisation de l'Administration centrale du Ministère de l'Intérieur et de la Sûreté générale.
- id. portant modification du décret du 14 avril 1934 concernant la retraite du combattant.
- id. relatif à la mise à la retraite de magistrats et greffiers par suite des suppressions de postes réalisées par les décrets des 28 mars et 25 juin 1934, relatifs à l'organisation judiciaire.

30 juin 1934, portant fixation des nouveaux taux des allocations servies au titre de l'encouragement national.

id. tendant à autoriser le gouvernement à procéder à l'aménagement des décrets des 4 avril et 10 mai 1934 relatifs aux pensions d'ancienneté.

id. précisant et complétant certaines dispositions particulières de la loi du 14 avril 1924 (pensions civiles et militaires).

id. prorogeant les délais prévus par les décrets des 4 avril 1934 et 10 mai 1934 relatifs à la réforme administrative.

id. portant annulation de crédits au titre de la participation de l'Etat aux dépenses de personnel des bureaux des préfectures et sous-préfectures du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

id. concernant les règles du cumul de deux ou plusieurs pensions.

id. relatif à l'application de l'article 23 de la loi du 14 avril 1924 aux veuves des fonctionnaires ou des militaires retraités en vertu des décrets des 4 avril, 10 mai et 12 juin 1934.

id. portant suppression d'emplois dans les cadres des personnels de l'Inspection académique de Paris et des lycées et collèges.

id. portant suppression d'emplois dans le personnel des archives nationales et départementales.

id. relatif aux règles de cumul en matière de traitement.

17 août 1934 (1), portant suppression d'emplois à l'Institut national d'agronomie coloniale.

28 octobre 1934 (2), portant aménagement des décrets des 4 avril et 10 mai 1934 relatifs à la réforme du régime des pensions civiles et militaires.

(1) et (2) Ces deux décrets ont été pris postérieurement à la date extrême fixée par l'article 36 de la loi du 28 février 1934, qui n'autorisait le gouvernement à prendre, par décrets, les mesures d'économie exigées par l'équilibre du budget, que jusqu'au 30 juin 1934. Le Parlement ne les ayant pas encore ratifiés, il est possible de douter de leur légalité.

Décrets pris en exécution de la loi du 6 juillet 1934 portant réforme fiscale.

DÉCRETS DU :

- 6 juillet 1934, portant abrogation des taxes de luxe.
- 11 juillet 1934, instituant une Commission de simplification du régime des titres nominatifs.
- id. portant réforme fiscale en matière d'impôt sur les revenus des valeurs et capitaux mobiliers.
 - id. portant réforme fiscale en matière de droits de succession.
- 12 juillet 1934, relatif à la réforme fiscale en matière de douane.
- id. id.
 - id. id.
 - id. id.
 - id. relatif à l'exportation des voitures automobiles.
- 17 juillet 1934, instituant une Commission pour préparer la réforme de la patente.
- 19 juillet 1934, portant réforme en matière domaniale.
- id. portant réforme fiscale en matière de contributions indirectes.
 - id. portant institution pour certains produits de taxes uniques en remplacement de l'impôt sur le chiffre d'affaires.
- 20 juillet 1934, portant réforme fiscale en matière de taxes assimilées aux contributions directes.
- id. portant réforme fiscale en matière de contribution foncière, de taxe des biens de mainmorte et de redevance fixe des mines.
 - id. portant réforme fiscale en matière d'impôts cédulaires, de taxes accessoires et d'impôts général sur le revenu.
 - id. portant réforme fiscale en matière d'enregistrement, de timbre et d'autres impôts ou taxes recouvrés par le service de l'Enregistrement.
- 24 juillet 1934, portant réforme fiscale en ce qui concerne les combustibles liquides.

- 24 juillet 1934, portant réforme fiscale en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires (suppression du taux de 0 fr. 55 %).
- id. portant réforme fiscale en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires (suppression du taux de 1 fr. 30 %).
- id. portant réforme fiscale en matière d'impôt sur le chiffre d'affaires (mesures diverses).
- 25 juillet 1934, relatif à l'application de la taxe unique sur un certain nombre de produits d'alimentation.
- id. relatif à l'application de la taxe unique sur les bières, eaux minérales, boissons gazéifiées et sirops.
- id. relatif à l'application de la taxe unique sur les produits de parfumerie et de toilette.
- 26 juillet 1934, complétant la composition de la Commission de simplification du régime des titres nominatifs.
- 28 juillet 1934, relatif à l'ouverture des routes légales.
- id. portant modification du régime fiscal des casinos.
- 30 juillet 1934, relatif à la taxation fiscale des benzols.
-

1291. — Imp. Jouve et Cie, 15, rue Racine, Paris. — 5-1935.



